

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse instituut

Reelika Aidnik

**RIIGI ERIPLANEERING JA SELLEGA KAASNEVAD MÕJUD KOHALIKELE  
OMAVALITSUSTELE JA PUUDUTATUD ISIKUTELE**

Magistritöö

Juhendaja: L.L.M Daimar Liiv  
Kaasjuhendaja: PhD Mait Laaring

Tallinn  
2019

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. PLANEERIMISE MÕISTE JA VARASEM ERIPLANEERINGUTE REGULATSIOON .	7
1.1. Ruumilise planeerimise mõiste ja Eesti planeerimisseaduse kujunemine .....	7
1.2. Planeeringuliigid ja varasem eriplaneeringute regulatsioon .....	9
1.2.1. Mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehtise planeering .....	10
1.2.2. Olulise ruumilise mõjuga objekti planeering .....	15
1.2.3. Riiklikult tähtsa ehitise planeering .....	19
2. RIIGI ERIPLANEERING JA SELLE MENETLUS .....	21
2.2. Riigi eriplaneeringu olemus .....	21
2.2. Riigi eriplaneeringu menetlusetapid .....	23
2.3. Huvide tasakaalustamise põhimõtte kui üks kaasamise põhieesmärgi .....	25
2.3.1. Avalik huvi ja erahuvi .....	25
2.3.2. Riiklik huvi .....	27
2.4. Riigi eriplaneeringu menetlusse kaasamine .....	29
2.5. Avalik väljapanek ja avalik arutelu .....	32
3. RIIGI ERIPLANEERINGU REGULATSIOONIGA KAASNENUD MUUDATUSED JA VÕIMALIKUD MÕJUD KOHALIKE OMAVALITSUSTE JAOKS .....	35
3.1. Kohaliku omavalitsuse territoriaalplaneerimise õigus.....	35
3.2. Kohaliku omavalitsuse õigused riigi eriplaneeringu menetluses .....	38
3.2.2. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu eesmärk ja proportsionaalsus .....	42
3.2.4. Ettepanek riigi eriplaneeringu regulatsiooni täiendamiseks .....	46
3.3. Kohaliku omavalitsuse kaebeõigus ja tulevikus tekkida võivad potentsiaalsed kohtuvaidlused .....	47
4. RIIGI ERIPLANEERINGU REGULATSIOONIGA KAASNENUD MUUDATUSED JA VÕIMALIKUD MÕJUD PUUDUTATUD ISIKUTE JAOKS .....	50
4.1. Puudutatud isikute õigused riigi eriplaneeringu menetluses .....	50
4.2. Riigi eriplaneeringuga kaasneva võivad riivid omandapõhiõigusele .....	50
4.2.1. Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine .....	52
4.2.2. Muudatused seoses varasemalt kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seaduse regulatsiooniga ja 01.07.2018 kehtima hakanud sundvõõrandamise ja sundvalduse seadmise aluseks kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse regulatsiooniga .....	54
4.2.3. Sundvõõrandamine.....	55
4.2.4. Sundvalduse seadmine .....	58
4.3. Kaebeõigus ja tulevikus tekkida võivad potentsiaalsed kohtuvaidlused .....	59
KOKKUVÕTE .....	61

Special National Spatial Plan and Related Impact on Local Authorities and Persons Concerned.....	65
LÜHENDID .....	70
KASUTATUD KIRJANDUS .....	71
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	72
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	73
MUUD MATERJALID .....	75
LISA 1: De lege ferenda.....	76

## SISSEJUHATUS

Planeerimisõigus toetub erinevatele põhiseaduslikele väärtustele – riiklikule kaitse- ja menetluskohustusele (Eesti Vabariigi põhiseadus<sup>1</sup> (PS) §-d 13 ja 14), sotsiaaliigiprintsiibile ja üldisele võrdsusõigusele (nt ühtlase elatustaseme tagamine riigi erinevates piirkondades, PS §-d 10 ja 12), õigusriigiprintsiibile (õigus korraldusele ja menetlusele, seaduse ülimlikkus, halduse seaduslikkus, proportsionaalsus ja võimude lahusus, PS §-d 3 ja 10) ja keskkonnakaitsele (PS §-d 5 ja 53).<sup>2</sup>

Planeerimisõiguse eesmärk on sätestada maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise normid, mis on kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete, põhiseaduse ning menetlusõigusega. Planeerimisseadus on üks maakasutust reguleerivatest õigusaktidest, mis peab sobituma üldisesse vastavat valdkonda reguleerivasse õiguskeskkonda.

PS-i § 32 lõige 2 sätestab, et igal on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. See tähendab, et omandipõhiõigus ei ole absoluutne ning sellega ümberkäimisel tuleb arvestada üldsuse huvide ja võimalusel ka vajadustega. Planeerimisprotsess võimaldab selgete eesmärkide olemasolul saavutada planeerimismenetluses kõikehaarav ning erinevaid huvisid tasakaalustav ruumiline lahendus, mis arvestab keskkonnasäästlikkuse, loodusvarade ja ressursside säästliku kasutamise ning elukvaliteedi parendamisega. Oluline on, et planeerimismenetlus oleks avalik, et avalikkus oleks läbivalt kaasatud, ning selle tulemusel sünnib erinevaid asjaolusid arvesse võttev ning põhjalikult kaalutud planeering.<sup>3</sup>

2015. aastal võeti vastu uus planeerimisseadus<sup>4</sup>, mis muutis oluliselt seni välja kujunenud planeerimispõhimõtteid. Kehtima hakanud seadus tõi muuhulgas planeerimismenetlusse uue planeeringuliigi, milleks on riigi eriplaneering.

Uue riigi eriplaneeringu regulatsiooniga suurendati tugevalt riigi õigust otsustada riigile oluliste ehitiste paiknemist ning kaotati ära kohaliku omavalitsuse absoluutne võim planeerimisel ja seega vähendati kodanike õigust vastu vaielda riigile oluliste ehitiste kavandamisele. See tõi

---

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015.

<sup>2</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri. 571 SE, lk 3. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (20.10.2018).

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Planeerimisseadus. - RT I, 2015,3.

kaasa avalikkuse pahameele ja diskussiooni selle üle, kas uus seadus vastab seni kehtinud planeerimis põhimõtetele.

Käesoleva töö valmimise ajaks on riigi eriplaneeringu algatamise taotlus esitatud puidurafineerimistehase rajamiseks<sup>5</sup>, Kaitseväe keskpõlügeni ehitiste rajamiseks<sup>6</sup> ning Eesti ja Soome vahelise raudteetunneli ja sellega seonduva tehissaare rajamiseks.<sup>7</sup>

Kaitseväe keskpõlügeni eriplaneeringu menetlus on käesoleval ajal pooleli ning tänaseks on see läbinud detailse lahenduse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avaliku arutelu. Eesti ja Soome vahelise raudteetunneli eriplaneeringu menetlus on aga alles algetapis. Puidurafineerimistehase eriplaneering seevastu lõpetati 12.11.2018 Vabariigi Valitsuse korraldusega<sup>8</sup> planeerimisseaduse (PlanS) § 29 lg 1 alusel ülekaalukal avalikul huvil põhineval põhjusel. Põhjenduste kohaselt ilmnes planeerimismenetluse alguses ülekaalukas avalik huvi väljakujunenud elu- ja looduskeskkonna säilimiseks, mis kaalus käesoleval juhul üles riigi huvi kavandada planeeringualale puidurafineerimistehas.

Lisaks eelnevale, on riigi eriplaneeringu regulatsiooni kasutatud ka Rail Balticu planeeringus, kuid seda ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (EhSRS) § 1 lg 2<sup>9</sup> (vt ka § 9 lg 1) kaudu. Autorile teadaolevalt on seoses Rail Balticu planeeringu menetlusega vaidlustatud kohtus nii kohaliku omavalitsuse-, kui ka puudutatud isikute poolt erinevate maakonnaplaneeringute kehtestamise otsused, millega on määratud kindlaks raudtee trassi koridori asukoht.

Seega nähtub eelnevast, et riigi eriplaneeringu regulatsiooni ei ole veel eriti laialdaselt kasutatud ning menetlus selle läbiviimiseks on praktikas veel lõplikult välja kujundamata.

Käesoleva töö eesmärgiks on uurida, mis on riigi eriplaneering, kuidas erineb selle menetlus varasemalt sätestatud eriplaneeringute menetlustest ning milliseid võimalikke mõjusid ja sellega kaasnevaid õiguslikke probleeme see toob kaasa kohalikele omavalitsustele ning puudutatud isikutele. Töös on püstitatud kolm hüpoteesi. Esiteks - menetluses on vähendatud

<sup>5</sup> Rahandusministeeriumi koduleht. Avalik dokumendi register. Arvutivõrgus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=57672209> (25.04.2019).

<sup>6</sup> Kaitseministeeriumi koduleht. Planeeringud. Arvutivõrgus: <http://www.kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/planeeringud> (25.04.2019).

<sup>7</sup> Vabariigi Valitsuse koduleht. Eriplaneeringu taotlused ja Vabariigi Valitsuse algatatud eriplaneeringud. Arvutivõrgus: <https://www.valitsus.ee/et/vabariigi-valitsuse-algatatud-eriplaneeringud> (25.04.2019).

<sup>8</sup> Vabariigi Valitsuse 12.11.2018 korraldus nr 290 „Puidurafineerimistehase püstitamiseks ja selle toimimiseks vajaliku taristu rajamiseks riigi eriplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise lõpetamine“. – RT III, 14.11.2018, 1.

<sup>9</sup> Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. – RT I, 04.07.2017, 61.

isikute ärakuulamisõigust. Teiseks – uue riigi eriplaneeringu kaasamise regulatsiooniga võidakse rikkuda kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust. Kolmandaks - puudutatud isikute omandipõhiõigust riivatakse võrreldes varasemaga intensiivsemalt.

Töö on jaotatud neljaks peatükiks. Esimeses peatükis antakse ülevaade sellest, kuidas olid eriplaneeringud varasemalt seaduses reguleeritud, kuidas toimus nende menetlus ning milliseid probleeme nende rakendamisel esines. Teises peatükis uuritakse riigi eriplaneeringu olemust, selle menetlusetappe ning seda, millised menetluslikud muudatused see planeerimises kaasa tõi. Kolmandas peatükis uuritakse, kas riigi eriplaneeringu kaasamise regulatsiooniga rikutakse kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust ning milliseid kohtuvaidlusi võib seoses riigi eriplaneeringu menetlusega kaasneda. Neljandas peatükis uuritakse, milliseid muudatusi toob riigi eriplaneering kaasa puudutatud isikutele ning milliseid kohtuvaidlusi võib tulevikus tekkida.

Tulenevalt praktika puudumisest on töö eesmärkide saavutamiseks kasutatud analüüsivat meetodit. Töö koostamisel on peamiselt analüüsitud kohtupraktikat ning planeerimismenetlust üldiselt iseloomustavaid õiguskirjanduses väljendatud teoreetilisi seisukohti ja kehtivat materiaalin menetlusõigust. Kasutatud on nii varasemaid kui käesoleval hetkel kehtivaid planeerimisseaduse regulatsioone ja nende seletuskirju.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust on avalikud huvid, kohalikud omavalitsused, omand, põhiõigused.

# 1. PLANEERIMISE MÕISTE JA VARASEM ERIPLANEERINGUTE REGULATSIOON

## 1.1. Ruumilise planeerimise mõiste ja Eesti planeerimisseaduse kujunemine

Ruumilise planeerimise mõiste sätestati tänapäevases tähenduses ja kontekstis esmakordselt Euroopa regionaalse- ja ruumilise planeerimise hartas (Torremolinose harta)<sup>10</sup>. Torremolinose harta kohaselt annab ruumiline planeerimine geograafilise väljundi ühiskonna majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja keskkonnapoliitikale. Ruumiline planeerimine on suunatud tasakaalustatud regionaalse arengu saavutamisele ja ruumi füüsilisele organiseerimisele vastavalt üldisele strateegiale.

Ruumilise planeerimise eesmärk on võimaldada erinevate huvide, vajaduste ning avalike hüvede kaalumise ja harmoneerimise kaudu terviklikku ja sidusat ruumilist arengut, arvestades keskkonnakaitset, loodusvarase säästliku kasutust ning kultuuripärandi säilimist ja kaitset ning arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.<sup>11</sup> Ruumilise planeerimise huvikeskmes on inimene ja tema heaolu, samuti tema interaktiivne suhe keskkonnaga. Ruumiline planeerimine peab olema demokraatlik, kõikehaarav, funktsionaalne ning pikaajalisusele orienteeritud. Torremolinose harta kohaselt peab ruumilise planeerimise poliitika kõigil tasanditel baseeruma aktiivsel kodanikuosalusel. Oluline on, et elanikkond oleks planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsioonilistes kui protseduurilistes küsimustes arusaadavalt ja igakülgselt teavitatud.

Eesti planeerimisseaduse kujunemisel on muuhulgas eeskuju võetud Torremolinose harta põhimõtetest.

Järgnevalt on lühidalt välja toodud tähtsamad muudatused planeerimisseaduse kujunemisel, mille tulemusel on jõutud tänapäeva kehtiva planeerimisseaduseni.

Esimene kaasaegne planeerimis- ja ehitusseadus<sup>12</sup> Eestis jõustus 1995. aastal. Seaduse esimene paragrahv sätestas seaduse eesmärgi ja reguleerimisala, milleks olid vastavalt: 1) tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvisid arvestavad tingimused keskkonna

---

<sup>10</sup> European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983.

<sup>11</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri. 571 SE, lk 7.

<sup>12</sup> Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995,59,1006.

kujundamiseks, selle kestvaks ja säästvaks arenguks, maakasutuseks ning sotsiaalmajandusliku ja territoriaalse planeerimise sidumiseks; 2) reguleerida riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringute koostamisel, ehituslikul projekteerimisel, ehitamisel ja ehitiste kasutamisel. Planeerimis- ja ehitusseaduse kehtivuse ajal koostati: üleriigiline planeering Eesti 2010, maakonnaplaneeringud kõikides maakondades (kehtestati 1998-2002), palju valdade/linnade üldplaneeringuid ja detailplaneeringuid ning maakondlik teemaplaneering „Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused“.<sup>13</sup>

2003. aastal jagati planeerimis- ja ehitusseadus kaheks – planeerimisseaduseks<sup>14</sup> ja ehitusseaduseks<sup>15</sup>. Planeerimisseadusesse toodi sisse ruumilise planeerimise mõiste ning seaduse eesmärgi ja reguleerimisala sätte juurde lisati juurde järgmised punktid: 1) ruumiline planeerimine on demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi; 2) seaduse sätteid kohaldatakse ka ehitise kui vallasasja ning selle omaniku või valdaja suhtes. Järjepidevuse huvides püüti säilitada planeerimis- ja ehitusseaduse planeerimise osa struktuuri ja senist sõnastust, muudatused ja täiendused viidi sisse vaid sinna, kus see oli vältimatu. Näiteks jäeti välja planeeringute seos riigisadalustega, kuna see ei olnud põhjendatud. Välja jäeti ka näiteks detailplaneerimise kohustus väikeste juurdeehituste puhul. Üheks oluliseks täienduseks oli ka riiklikult tähtsa ehitise kavandamise erikorra sätestamine, mis on sarnane täna kehtivale riigi eriplaneeringu regulatsioonile.

2005. aastal lisandus planeerimisseadusesse eesmärgi ja reguleerimisala sätte juurde punkt 5, mis sätestas planeeringute elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilise hindamise korraldamise.<sup>16</sup>

2009. aastal täiendati planeerimisseadust<sup>17</sup> (v.r PlanS) veelkord oluliselt. Selgemalt ja paremini reguleeriti isikute kaasamine planeerimismenetlusse. Defineeriti puudutatud isikute mõiste ning loetleti puudutatud isikutega võrdsustatud isikud. Kehtestati detailplaneeringu rangemad menetlusreeglid juhtudeks, kui planeeritaval alal on tegemist olulise avalike huvide ja väärtustega ning juhtudeks kui linna või valla ruumilise arengu põhimõtted ja üldised huvid ei

---

<sup>13</sup> Vikipeedia. Eesti planeerimissüsteem. Arvutivõrgus:  
[https://et.wikipedia.org/wiki/Eesti\\_planeerimiss%C3%BCsteem](https://et.wikipedia.org/wiki/Eesti_planeerimiss%C3%BCsteem) (18.02.2019).

<sup>14</sup> Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579.

<sup>15</sup> Ehitusseadus<sup>1</sup>. – RT I 2002, 47, 297.

<sup>16</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus<sup>1</sup>. - RT I 2005, 15, 87.

<sup>17</sup> Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. - RT I 2009, 28, 170.



ole üldplaneeringuga määratletud. Laiendati elektroonilisel teel suhtlemist ja informeerimist.<sup>18</sup> Samuti lisati seadusesse eraldi paragrahv (v.r PlanS § 29<sup>2</sup>), mis reguleeris olulise ruumilise mõjuga objekti rajamist. Nimetatud paragrahvis sätestati kohustus, et olulise ruumilise mõjuga objekti kavandamisel tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta ning võimaldati asukoha valimist maakonnaplaneeringute alusel ja võimaldati teha enne planeeringuga asukoha valikut eelvalik – juhul, kui asukohad jäävad mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile.<sup>19</sup>

2015. aastal hakkas kehtima uus planeerimisseadus, mis täpsustas ja täiendas planeerimispõhimõtteid. Seadust täiendati 143 paragrahviga. Üheks uueks muudatuseks oli näiteks võimalus teatud juhtudel loobuda detailplaneeringu koostamise nõudest ning taotleda selle asemel projekteerimistingimusi. Lisaks sätestati, et keskkonnamõjude hindamise menetlus toimub nüüdsest paralleelselt planeeringu koostamisega. Kõige olulisemaks muudatuseks, mis omab tähtsust ka käesoleva töö kontekstis, oli kahe uue planeeringuliigi – riigi eriplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu lisamine seadusesse. Seoses riigi eriplaneeringu regulatsiooni sätestamisega kaotati aga ära kohaliku omavalitsuste absoluutne võim oma territooriumi planeerimisel ning vähendati kodanike võimalusi ja õigusi vaielda vastu riigile oluliste ehitiste kavandamisele.

Kuna riigi eriplaneering muutis oluliselt varasemalt kehtinud eriplaneeringu menetlust, siis on järgnevalt asjakohane anda ülevaade varasemalt kehtinud eriplaneeringute liikidest, nende menetlustest ning nende rakendamisel tekkinud probleemidest.

## **1.2. Planeeringuliigid ja varasem eriplaneeringute regulatsioon**

Varasemates ja ka tänasel päeval kehtivas planeerimisseaduses on sätestatud võimalikeks planeeringute liikideks hierarhilises järjekorras:

- 1) üleriigiline planeering;
- 2) maakonnaplaneering;
- 3) üldplaneering;
- 4) detailplaneering.

---

<sup>18</sup> Planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 410 SE, lk 1. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e1743-0107-eb26-8111-2b928a154c9c/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (07.03.2019).

<sup>19</sup> Keskkonnaõiguse Keskuse uudiskiri (juuni 2009). Arvutivõrgus: <http://www.k6k.ee/uudiskiri/2009-juuni/plans-muudatused> (07.03.2019).

Planeerimismenetluses on alati kehtinud põhimõte, mille kohaselt madalama taseme planeering peab olema kooskõlas kõrgema taseme planeeringuga ja viima ellu selle eesmärged.

Lisaks eelnevalt loetletud planeeringute liikidele sätestas varasem planeerimisseadus eraldi nõu eriplaneeringud, milleks olid:

- 1) mitut kohalikku omavalitsust läbiv joonehitis (v.r PlanS § 29<sup>1</sup>);
- 2) olulise ruumilise mõjuga objekt (v.r PlanS § 29<sup>2</sup>);
- 3) riiklikult tähtsa ehitise planeeringud (v.r PlanS § 32).

01.07.2015 jõustunud ja käesoleval ajal kehtiv planeerimisseadus koondas ülaltoodud nõu eriplaneeringud kahte uute planeeringuliiki, milleks on riigi eriplaneering ja kohaliku omavalitsuse eriplaneering. Käesolev töö käsitleb üksnes riigi eriplaneeringut.

### **1.2.1. Mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise planeering**

Mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise mõiste sätestati esmakordselt planeerimisseaduses 26.03.2007. V.r PlanS § 29<sup>1</sup> kohaselt olid joonehitisteks:

- 1) riigimaantee;
- 2) raudtee;
- 3) torujuhe;
- 4) kõrgepingeliin.

Riigimaanteede ja raudteede asukohavaliku planeerimiseks oli vastavalt v.r PlanS § 29<sup>1</sup> lg-le 2 vajalik esmalt koostada maakonnaplaneering, milles tuli kaaluda mitut erinevat asukohta. Maakonnaplaneeringule võis järgneda ka teemaplaneering, mis täpsustas või täiendas üldist maakonnaplaneeringut.

Seejärel kanti PlanS § 29<sup>1</sup> lg 5 kohaselt maakonnaplaneeringus kindlaksmääratud tee asukoht üldplaneeringusse ning vajadusel järgnes detailplaneeringu menetlus või väljastati projekteerimistingimused.

Seega etapiliselt läbis menetlus: maakonnaplaneeringu – üldplaneeringu – detailplaneeringu.

Samas andis v.r PlanS § 7 lg 4 säte võimaluse koostada detailplaneering või välja anda projekteerimistingimused ka vahetult maakonnaplaneeringu alusel, seda juhul, kui kehtestatud

üldplaneering puudus või kui maakonnaplaneeringust varem kehtestatud üldplaneering ei kajastanud kehtestatud maakonnaplaneeringus sätestatud.

Täiendavalt reguleeriti olukorda, kui joonehitise juurde kuulus selle kasutamisega seotud hoonete ja rajatiste kogum, nt raudteejaama hooned, alajaam või muu selline. Sellisel juhul, koostati ehitamise aluseks vajalik detailplaneering maakonnaplaneeringu alusel (v.r PlanS § 29<sup>1</sup> lg 6). Kui hooned ja rajatised puudusid, koostati joonehitise projekt (kuni 30.06.2015 kehtinud teeseaduse (TeeS) § 19).<sup>20</sup>

Praktikas on joonehitiste puhul olnud vaidlusi avalikult kasutatavate teede ehitamise planeeringu menetluses. Eelkõige tekitas segadust tee eelprojekti õiguslik tähendus ja selle menetlusse kaasatavate isikute ring.

Nimelt tuli TeeS § 19 lg 3 (alates 01.07.2015 teeseaduse regulatsiooni enam pole)<sup>21</sup> kohaselt uue tee ehitamisel esimese etapina koostada tee eelprojekt, millega määrati kindlaks tee asukoht. Samuti tuli tee eelprojekti koostamise käigus küsida planeerimisseaduse tähenduses puudutatud isikute arvamust, mida võimaluse korral eelprojekti koostamisel arvestati. Tee eelprojektile järgnes aga tee-ehitusprojekt, mis koostati TeeS § 19 lg 6 kohaselt kehtestatud üldplaneeringu või maakonnaplaneeringu alusel.

Eeltoodu tähendas seda, et enne tee-ehitusprojekti koostamist, oli vaja tee eelprojekti alusel määratud tee asukoht sisse viia maakonna- või üldplaneeringusse. Mis tähendas omakorda, et tee eelprojekt oli vaja koostada enne maakonnaplaneeringu- ja/või üldplaneeringu menetlemist.

Seega jäi seadust lugedes arusaam, et tee eelprojekti menetluse eesmärgiks on määrata kindlaks tee asukoht ja selle asukohavaliku osas küsida ka puudutatud isikute arvamust. Riigikohus oli aga teisel arvamusel. Nimelt leidis Riigikohus, et tee eelprojekti funktsioon on üksnes kirjeldada kavandatava tee asukohta ning tee trass määratakse kindlaks asjakohase planeeringu kehtestamisega. Kavandatava tee lõplik asukoht määratakse teema- või üldplaneeringu koostamise käigus, mis muutub õiguslikult siduvaks vastava planeeringu kehtestamisel. Samuti võib planeerimismenetluse käigus tee asukoht võrreldes tee eelprojekti kavandatuga muutuda.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Teeseadus. - RT I, 12.07.2014, 24.

<sup>21</sup> 01.07.2015 jõustunud ehitusseadustikus, on sätestatud eriosa teede jaoks. Seoses eriosa jõustumisega kaotas teeseadus kehtivuse. - RT, I, 2015, 1.

<sup>22</sup> RKHKo 3-3-1-59-11 p 15.

Samas sätestas TeeS § 19 lg 3 konkreetselt, et tee eelprojektiga määratakse kindlaks tee asukoht ning selle koostamise käigus küsib tee omanik planeerimisseaduse tähenduses puudutatud isikute arvamust, mida võimaluse korral tee eelprojekti koostamisel arvestatakse. Seega said isikud oma arvamusi ja ettepanekuid esitada tee asukohavaliku osas justnimelt tee eelprojekti menetluses. Seega jäi arusaamatuks, kuidas sai üldplaneeringu menetluses tee asukohavalik muutuda, kui ta oli eelnevalt juba tee eelprojektiga paika pandud ja selleks oli ka menetlus läbitud puudutatud isikutega.

Lisaks eelnevale jäi ebaselgeks, milliste kriteeriumite alusel kaasati tee eelprojekti menetlusse puudutatud isikud. Seda sellepärast, et TeeS ise seda ei sätestanud, vaid viitas planeerimisseadusele. Tartu Halduskohus leidis, et sellisel juhul tuli lähtuda v.r PlanS § 16 lg-st 4, mille kohaselt olid kaasatavateks isikuteks: 1) kinnisasja omanik, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt; 2) planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik; 3) planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu.<sup>23</sup>

Vahetu kinnisasja omaniku ja naaberkinnisasja omaniku kaasamine puudutatud isikuna tee eelprojekti menetlusse probleeme ei tekitanud ja oli selge. Ebaselgeks jäi aga planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanike kaasamine. Arusaamatuks jäi, kuidas piiritleda eelprojektiga hõlmatud maa-ala ning millises vahekorras on see ala järgneva planeerimismenetlusega hõlmatud alaga. Samuti mille alusel määratleda, milliseid mõjusid kinnisasja kasutustingimustele tuleb pidada olulisteks, kuna seaduses seda sätestatud ei olnud.

Kohtupraktikas on olnud tee eelprojekti olemuse ja selle menetlusse kaasamise üle vaidlus nt Rakvere-Haljala trassi ehitamisel, mille tee eelprojekti vaidlustas AS Eesti Statoil.<sup>24</sup> Viimane leidis, et ta oleks tulnud kaasata puudutatud isikuna tee eelprojekti menetlusse, kuna varasem tee, mis möödus kinnistust, kus asus teenindusjaam viiakse teise kohta ning sellega juhitakse liiklusvood teenindusjaamast mööda. See mõjutas oluliselt kinnisasja kasutamistingimusi, eelkõige PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust ning AS Eesti Statoil leidis, et ta on puudutatud isikuks v.r PlanS § 16 lg 4 p 3 alusel.

Riigikohus märkis, et v.r PlanS § 16 lg 4 p 3 sätestab täiendavad menetluslikud garantiid eelkõige isikule, kelle omandiõigust võib kavandatav projekt riivata. Oluliseks võib osutada

---

<sup>23</sup> TrtHKo 3-10-348.

<sup>24</sup> *Ibid.*

planeeringuga hõlmatud kinnisasjadelt lähtuv ümbruses asuvatele kinnisasjadele ulatuva mõju (nt müra, võimalik reostus) iseloom ja ulatus. Selliste mõjude faktiline ruumiline ulatus sõltub konkreetse projekti ja sellest lähtuda võiva tegevuse mõju iseloomust. Riigikohus leidis, et kuigi AS Eesti Statoil teenindusjaama võis lugeda paiknevaks tee planeeritava hõlmatud maa-ala ümbruses, ei ole ta käsitatav v.r PlanS § 16 lg 4 p 3 tähenduses puudutatud isikuna. Riigikohus oli seisukohal, et TeeS § 19 lg 3 ja v.r PlanS § 16 lg 4 p 3 tähenduses ei saa lugeda iga äriühingut, kelle hinnangul planeeringu realiseerimine mõjutab pelgalt tema äritulusid, puudutatud isikuks, kuna v.r PlanS § 16 lg 4 p 3 sätte põhieesmärgiks ei ole menetlusõiguslike garantiide loomine äriühingutele, kelle käivet või muid majandusnäitajaid võib mõjutada riikliku projekti realiseerimine. Kuna AS Eesti Statoil ei põhjendanud oma puudutatud isiku staatust kavandatava projekti mõjuga tema omandiõigustele, siis leidis Riigikohus, et teda ei pidanud tee eelprojekti menetlusse kaasama ning leidis, et AS Eesti Statoil saab kavandatava tee rajamise küsimustes oma seisukohti väljendada ka järgnevides planeerimismenetlustes.<sup>25</sup>

Seega nähtub eelnevast, et menetlust läbi viival haldusorganil oli puudutatud isikute ringi piiritlemisel tee eelprojekti menetluses ulatuslik kaalutlusruum. Samuti oli võimalik jätta isikud tee eelprojekti menetlusse kaasamata ning kaasata järgmistesse menetlustesse, st üldplaneeringute muutmise ja tee-ehitusprojekti menetlusse. Selline praktika oli aga segadust tekitav, sest seaduse kohaselt pandi tee asukoht paika justnimelt tee eelprojektiga ning kaasati ka puudutatud isikud asukohavalikul oma arvamust andma tee eelprojekti menetluses, siis hilisem kaasamine ei saanud anda enam nii suurt kaalu ettepaneku tegemiseks tee asukohavalikul.

Autor leiab, et kuna tee eelprojekt nõ dubleeris planeerimismenetlust (oli maakonna-üldplaneeringu muutmise aluseks), siis oluks õigem puudutatud isikute ringi koheselt selgeks teha. Samuti oleks võinud kaasata puudutatud isikud, kelle huve seoses PS §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabadusega riivati. Praegune kehtiv riigi eriplaneering seda ka võimaldab ning PlanS § 31 lg 2 kohaselt kaasatakse isikud, kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva riigi eriplaneeringu elluviimise vastu.

Täna kehtivate õigusaktide kohaselt tuleb enne uue planeerimisseaduse jõustumist (s.o. 30.06.2015) algatatud joontrassi ehitiste asukoha valiku planeeringud viia lõpuni lähtudes uues planeerimisseaduses sätestatud riigi eriplaneeringu nõuetest (EhSRS § 1 lg 2). Samuti ei näe

---

<sup>25</sup> RKHKo 3-3-1-59-11 p 19, 20.

planeerimisseadus enam ette eelprojekti koostamist, vaid kehtestatud riigi eriplaneeringu alusel koostatakse ehitusprojekt tulenevalt ehitusseadustiku (EhS)<sup>26</sup> §-st 99.

Eeltoodu tähendab seda, et joonehitiste asukoha valikut ei ole vaja kanda enam üldplaneeringusse ning algetada nende planeeringute muutmist. See loob aga olukorra, kus maakonnaplaneeringu menetlemisel ei pea juba kehtestatud üldplaneeringus märgitud trassi asukohavalikut arvesse võtma.

Seoses sellega on õiguskantsler 2015. aastal viinud läbi EhSRS § 1 lõigete 2 ja 3 osas abstraktse põhiseaduspärasuse kontrolli kohaliku omavalitsuse taotluse alusel.<sup>27</sup>

Õiguskantsler leidis, et EhSRS § 1 lg 2 ja 3 ei ole vastuolus põhiseadusega ning põhjendas seda sellega, et kehtestatav maakonnaplaneering on kaalutusotsus, mida tuleb ulatuslikult põhjendada. Juhul, kui joonehitisele asukohta valides eiratakse kehtivat üldplaneeringut ning seda tehakse suvalistel või lubamatutel põhjustel, siis on kohalikul omavalitsusel võimalik vastav planeering kohtus vaidlustada. Kohtu kohustus on sel juhul kontrollida, kas riigi ja kohalike huvide vahel on leitud tasakaal.

Lisaks viitas õiguskantsler ka sellele, et tulenevalt EhSRS § 1 lõikest 3 tuleb maakonnaplaneeringud kooskõlastada kohaliku omavalitsusega ning kohalik omavalitsus saab kooskõlastusest keeldumiseks tugineda üksnes õiguspärasuse argumendile, st kooskõlastamisel tuleb viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusaktiga.<sup>28</sup>

Õiguskantsler märkis, et EhSRS § 1 lõike 2 ja 3 eesmärgiks on PlanS § 10-s sätestatud huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõtte, mille kohaselt riikliku huvi väljenduv planeering peab lähtuma riiklikest huvidest, arvestades võimaluse korral kohalikke huve ja vajadusi. Seega kokkuleppe saavutamine on planeerimise käigus oluline ning planeerimisel tuleb arvesse võtta erinevaid huve. Varasem planeerimisseadus lubas aga ühel arutelu osapoolel (nt kohalik omavalitsus keeldus üldplaneeringut muutmast või kooskõlastust andmast) võtta võrdlemisi jäiga seisukoha ja viidata näiteks kooskõlastuse andmata jätmisel sellele, et kavandatav projekt talle lihtsalt ei meeldi.

---

<sup>26</sup> Ehitusseadustik. – RT I, 03.03.2017, 2.

<sup>27</sup> See tähendab, et õiguskantsler hindab menetluse käigus sätte põhiseaduspärasust abstraktselt ning ei keskendu konkreetsele üksikjuhtumile. Erineb kohtute poolt läbiviidavast normikontrollist, kuna kohus arvestab põhiseaduspärasuse hindamisel ka konkreetse juhtumi asjaolusid. Õiguskantsleri seisukoht ei ole kohtute jaoks siduv, seega võib kohus jõuda teistsugusele seisukohale.

<sup>28</sup> V.r PlanS § 17 lg 4 kohaselt kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, loetakse planeering kooskõlastatuks, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele.

Autor ei nõustu õiguskantsleri seisukohaga, et varasemalt oli kohalikul omavalitsusel võimalus keelduda üldplaneeringu muutmisest või kooskõlastuse andmisest sellel põhjusel, et kavandatav projekt talle lihtsalt ei meeldinud.

Haldusorganil on kohustus oma otsuseid alati põhjendada. Riigikohus on korduvalt rõhutanud menetlus- ja vorminõuete erilist tähtsust planeerimismenetluses, mida iseloomustab laiaulatuslik diskretsioon.<sup>29</sup> Haldusmenetluse seaduse (HMS)<sup>30</sup> § 56 lg 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise.<sup>31</sup>

Seega ei ole usutav ning õiguskantsler ei ole ka viidanud sellistele konkreetsetele juhtumitele, milles mõni kohalik omavalitsus oleks keeldunud üldplaneeringu muutmisest või kooskõlastuse andmisest, kuna planeering lihtsalt ei meeldinud. Sellised motiveerimata otsused kohtupraktikas üldjuhul tühistatakse.

### **1.2.2. Olulise ruumilise mõjuga objekti planeering**

Olulise ruumilise mõjuga objekti planeering oli sätestatud v.r PlanS §-s 29<sup>2</sup>. Säte lisati seadusesse alles 01.07.2009 ning sellega täiendati ulatuslikult olulise ruumilise mõjuga objekti asukoha valiku nõudeid. Algselt kuni 30.06.2009 kehtinud planeerimisseaduses oli ruumilise mõjuga objekt reguleeritud üksnes kahe lõikega – § 8 lg 5, mis sätestas üldplaneeringu koostamise kohustuse olulise ruumilise mõjuga objekti asukoha valiku tegemisel ning koostöö vastava kohaliku omavalitsusega ning § 8 lg 6, mis sätestas olulise ruumilise mõjuga objekti mõiste ja viite nende nimekirjale.

V.r PlanS §-s 29<sup>2</sup> kohaselt oli olulise ruumilise mõjuga objektiks objekt, millest tingitult transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või

---

<sup>29</sup> RKHKo 3-3-1-42-02 p 10.

<sup>30</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I, 28.12.2017, 21.

<sup>31</sup> RKHKo 3-3-1-13-02 p 14.

tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile.

Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri oli kehtestatud eraldi Vabariigi Valitsuse määrusega.<sup>32</sup> Loetletud oli 21 objekti. Näiteks olid nendeks lennuväli, ohtlike jäätmete prügila, mootorsõidukite alaline- või testimisrada, radioaktiivsete jäätmete ajutine või lõppladustuspaik, tsemenditehas jne.

Mõnevõrra arusaamatuks jäi, mis kriteeriumite alusel need objektid nimekirja valitud olid. Seda ei selgitanud ka planeerimisseadus ega määrus. Selgitatud ei olnud ka seda, miks ei olnud olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirja kantud kõiki neid objekte, mis olid loetletud olulise keskkonnamõjuga tegevuste all keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanajutimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 6 lõikes 1<sup>33</sup>. Olulise ruumilise mõjuga objekti püstitamine on ju ka olulise keskkonnamõjuga tegevus.

Lisaks sellele kattusid mõned olulise ruumilise mõjuga objektid osaliselt teise eriplaneeringu – riiklikult tähtsa ehitise nimekirjas olevate objektidega. Näiteks olid mõlemate eriplaneeringute objektide nimekirjas elektrijaam, ohtlike jäätmete ja radioaktiivsete jäätmete ladustamine. See tekitas aga arusaamatust, millist planeeringumenetlust tuleks läbi viia ja mis on nende objektide vahe.

Oluliselt ruumilise mõjuga objekti asukoht valiti reeglina üldplaneeringuga ning kaaluda tuli mitut võimalikku asukohta. Teatud juhtudel oli objekti asukohta võimalik valida ka maakonnaplaneeringuga. Näiteks juhul, kui objekti võimalik asukoht jäi mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile. Kui olulise ruumilise mõjuga objekti asukoht valiti üldplaneeringuga, siis järgnes sellele detailplaneeringu koostamine. Kui asukoht valiti maakonnaplaneeringu alusel, siis oli edasiseks ehitamiseni jõudmiseks kaks varianti: kas järgnes detailplaneeringu koostamine või väljastati projekteerimistingimused kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel.

Praktikas tekitas probleeme olulise ruumilise objekti laiendamine või ümber ehitamine muu tegevuse jaoks.

---

<sup>32</sup> Vabariigi Valitsuse 15.07.2003 määrus nr 198 „Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri“. - RT I 2003, 54, 369.

<sup>33</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanajutimissüsteemi seadus. – RT I, 13.03.2014, 32.



Näiteks tahtis Iru Elektriijaam rajada oma territooriumile kütusena jäätmeid kasutatava soojus- ja elektrienergia koostootmisploki (koospõletustehase). Selleks esitas elektriijaam kohalikule omavalitsusele projekteerimistingimuste taotluse tootmise laiendamiseks ning läbi viidi ka keskkonnamõju hindamine, milles leiti, et tehase elektriijaama laiendamine ei loo täiendavat koormust keskkonnale. Ümbruskonna elanikud vaidlustasid projekteerimistingimused ja selle alusel väljastatud ehitusloa. Kaebajad leidsid, et kavandatava koospõletustehase puhul on tegemist olulise ruumilise mõjuga objektiga, mille asukoht oleks tulnud valida üldplaneeringu menetluses ning samas menetluses hinnata ka koospõletustehase asukoha alternatiive.

Kohus leidis, et elektriijaam on alates 1978. aastast samal kohal elektrit ja soojust tootnud elektri- ja soojusenergia koostootmisjaam, mille töös kasutatakse maagaasi ja reservkütusena vedelkütust. Koospõletustehase rajamisega soovib elektriijaam soojus- ja elektrienergia koostootmiseks võtta kasutusele jäätmete energia. Seega on elektriijaam olemasolev objekt ning laienduse käigus kavandatakse asendada üks senisest kahest energiaplokist. Uue tootmiseseadme installeerimisel väheneb vanade ebaefektiivsete seadmete kasutamine ning suureneb elektri- ja soojustootmise kasutegur. Kogu energiatootmise kompleksi arvestades ei ole seega tegemist uue olulise ruumilise mõjuga objekti rajamisega, vaid olemasoleva olulise mõjuga objekti ümberkujundamisega.<sup>34</sup> Seega otsustas kohus, et koospõletustehase ehitamiseks ei pidanud eelnevalt läbi viima üldplaneeringu menetlust ning kaebus jäeti rahuldamata.

Näitena saab tuua ka kaasuse, kus sooviti detailplaneeringuga rajada puhke-, virgestus- ja motospordikompleks. Täpsemalt sooviti kompleksi nüüdisajastamist, kuna krossirada oli olemas ja kasutuses juba aastast 1950. Naabrid vaidlustasid detailplaneeringu kehtestamise, kuna leidsid, et kavandatavat kompleksi (eelkõige krossirada) ei ole üldplaneeringus käsitletud. Kõnealuse krossiraja näol oli aga tegemist olulise ruumilise mõjuga objektiga v.r PlanS § 29<sup>2</sup> mõttes ning selle asukoha oleks pidanud valima üldplaneeringuga. Kuigi üldplaneeringus ei olnud tõesti sisuliselt krossirada käsitletud, oli üldplaneeringu põhijoonisel tehtud märges motoraja olemasolu kohta.

Riigikohus leidis, et kuna vaidlusalusel juhul oli tegu faktiliselt olemasoleva olulise ruumilise mõjuga objektiga, mille asukohta v.r PlanS § 29<sup>2</sup> mõttes ei valita, polnud selle nüüdisajastamiseks vaja algatada uut üldplaneeringu koostamist. Samas rõhutas Riigikohus, et kui olemasoleva objekti arendamise tagajärjel muutub oluliselt selle mõju ümbruskonnale, tuleb madalama astme planeeringu koostamisel arvestada kõrgendatud nõuetega, mis olulise mõjuga

---

<sup>34</sup> TlnHKo 3-10-777 p 66.3.

objektide asukohavalikule on sätestatud ning vajadusel tuleb läbi viia keskkonnamõju strateegiline hindamine.<sup>35</sup>

Kohus ei muutnud oma arvamust ka seoses Saaremaa reisisadama muutmisega kaubasadamaks. Nimelt kehtestati Saaremaa sadama detailplaneering, millega muudeti kehtiva üldplaneeringu osa, mis puudutas kaupade käitlemist sadamas. Detailplaneeringu alusel püstitati olemasolevasse sadamasse ehitised, mis võimaldasid peale reisijatevedu ka sega- ja puistekauba (nt veerem, freesafalt, ümarpalk, hakkepuit, töödeldud puit, puidupelletid, muu metsamaterjal, kala, talvel teedel kasutatav sool, toiduained, mööbel jms) käitlemist ja ladustamist 100 000 kuni 300 000 tonni aastas ning 1 kuni 2 kaubalaeva külastust nädalas. Planeeringuala naaberkinnisasjade omanik esitas kaebuse ning leidis, et Saaremaa sadama kaubasadamana kasutuselevõtmine ning piirkonda mürarikka tööstuspargi rajamine omab olulist negatiivset mõju kaebaja võimalusele oma kinnistuid senisel otstarbel (puhkemajade ja telkimiskohtadega majutusettevõttena) kasutada. Kaebaja leidis, et kaubasadama asukoha oleks pidanud valima maakonnaplaneeringu alusel järgides v.r PlanS§ 29<sup>2</sup> lõigetes 3-5 toodud reegleid (alternatiivsed asukohavalikud) ning oleks pidanud läbi viima uue olulise ruumilise mõjuga objekti planeeringu.

Ringkonnakohus leidis, et lisaks reisilaevadele vastavas suuruses kaubalaevade vastuvõtmine ei muuda sadama kui olulise ruumilise objekti iseloomu. Järelikult ei ole sadama funktsionaalse laienemise puhul tegemist uue olulise ruumilise mõjuga objekti planeerimisega, sõltumata sellest, et sellega kaasneb planeeringuala ehitusliku koosluse mahu ja funktsiooni, samuti mõju muutmine.<sup>36</sup> Eeltoodust saab järeldada, et kui olulise ruumilise mõjuga objekti ümberehitamisel ei kaasnenud olulisi keskkonna muutusi, siis ei pidanud viima läbi uut üldplaneeringu menetlust.

Autor leiab, et antud kaasuse puhul on vaieldav, kas reisisadama muutmisel kaubasadamaks väikses piirkonnas, on ikka tegemist niivõrd väikese muutusega, et see ei ole oluline. Suures mahus puidu transport, käitlemine ja ladustamine muudab ikkagi oluliselt varasemat keskkonda ja mõju iseloomu ning mõjutab ilmselgelt ümberkaudsete kinnistute kasutamisevõimalusi.

---

<sup>35</sup> RKHKo 3-3-1-73-16 p 17.

<sup>36</sup> TlnRKo 3-13-1397 p 10.

### 1.2.3. Riiklikult tähtsa ehitise planeering

Riiklikult tähtsa ehitise planeeringu regulatsioon sätestati 01.01.2003. Seletuskirja kohaselt oli see vajalik selleks, et kui kohaliku omavalitsusega ei saavutata kokkulepet riiklikult tähtsa ehitise paigutamiseks linna või valla territooriumile, siis oli Vabariigi Valitsusel õigus kohaldada erandkorda. Erandkorra kohaldamine tähendas, et seadusega seatud kohaliku omavalitsuse õigused ja kohustused üldplaneeringu ja detailplaneeringu koostamiseks anti üle maavanemale. Näitena oli toodud Vaivara ohtlike jäätmete hoidla rajamine, mis läks seletuskirja kohaselt riigile tunduvalt kallimaks võrreldes teiste võimalike asukohtadega.<sup>37</sup>

Riiklikult tähtsa ehitise mõiste sätestas v.r PlanS § 32, mille kohaselt olid nendeks:

1. kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusväli,
2. sõjaväelennuväli;
3. rahvusvaheline tsiviillennuväli;
4. elektrijaam, mille energiatoodang ületab ühe kolmandiku riigi elektritarbimisest;
5. üleriigiline ohtlike jäätmete lõppladustuspaik;
6. üleriigiline radioaktiivsete jäätmete hoidla;
7. riigikaitse otstarbega sadam.

Riiklikult tähtsa ehitise asukohaettepanekud koostas ministeeriumi, kelle valitsemisalasse kavandatav ehitis kuulus. Ettepanekute koosseisu kuulusid majanduslik ja tehniline põhjendus ning keskkonnamõjude hindamine.

Asukoha määrava üldplaneeringu algatamise õigus oli aga Vabariigi Valitsusel ja üldplaneeringu koostamise ülesandeid täitis kohaliku omavalitsuse asemel maavanem. Maavanem koostas ka ehitamise aluseks vajaliku detailplaneeringu. Planeeringute koostamist korraldas maavanem koostöös vastava ministeeriumiga ja riiklikult tähtsa ehitise asukohajärgse kohaliku omavalitsusega. Seega menetles riik sisuliselt seda planeeringut kuni detailplaneeringu tasandini välja. Varasemalt seda võimalust planeerimisseaduses ei olnud.

Kuna planeeringute koostamise ülesandeid täitis kohaliku omavalitsuse asemel maavanem, siis võis tekkida probleem, et oluliselt võidi riiwata kohaliku omavalitsuse autonoomiat.

---

<sup>37</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri. 941 SE (algtekst). Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2faa4330-b9fd-3a75-94ca-67b1bd2b7f24/Planeerimisseadus> (20.02.2019).

Mõnevõrra segadust tekitas ka asjaolu, et mitmed riikliku ehitisena käsitletavat objektid (nt elektriijaam, lennuväli) olid loetletud ka olulise ruumilise mõjuga objektina. Seega tekkis küsimus, et millist menetlus sellistel juhtudel tuleks kohaldada - kas oluliselt ruumilise mõjuga objekti planeeringut või riiklikult tähtsa ehitise planeeringu koostamise menetlust.

Riiklikult tähtsa ehitise planeeringu näited praktikas puuduvad ja seda regulatsiooni ei ole autorile teadaolevalt kunagi kasutatud. Võib oletada, et seda sellepärast, et mitmed riikliku ehitisena käsitletavat objektid kattusid ka olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirjas toodud objektidega (nt lennuväli) ning nende planeerimisel kasutati hoopis oluliselt ruumilise mõjuga objekti planeeringu regulatsiooni. Küll aga soovib autor rõhutada, et riiklikult tähtsa ehitise planeering oli oma põhiideelt sarnane tänapäeva riigi eriplaneeringuga.

## **2. RIIGI ERIPLANEERING JA SELLE MENETLUS**

### **2.2. Riigi eriplaneeringu olemus**

01.07.2015 jõustunud planeerimisseadus sätestas uue planeeringu liigina riigi eriplaneeringu. Tegemist on sisuliselt üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringu vahele asetuva riigi taseme planeeringuga, mille ülesandeks on riigi jaoks oluliste ehitiste rajamine.

Riigi eriplaneering hõlmab oma sisult varasemat mitut kohalikku omavalitsust läbivat joonehitise planeeringut, oluliselt ruumilise mõjuga objekti planeeringut ja riiklikult tähtsa ehitise planeeringut. Seletuskirjas on põhjendatud, et erinevate menetlusliikide vähendamine ehk koondamine üheks planeeringuliigiks, aitab tagada õiguskorra lihtsustamist ja arusaadavust. Samuti aitab riigi eriplaneeringu menetluse kehtestamine tagada riigi huvides kavandatavate ehitiste senisest efektiivsema ja ressursse säästvama planeerimise ning loob selgema aluse olukorras, kus tekib vajadus ehitise kavandamiseks.<sup>38</sup>

PlanS § 27 lg 1 kohaselt on riigi eriplaneeringu eesmärk sellise olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamine, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Seega on tegemist eelkõige riiklike huve kandva ehitise planeerimisega.

PlanS § 27 lg 2 annab loetelu olulise ruumilise mõjuga ehitistest, milleks on:

- 1) riigimaantee;
- 2) avalik raudtee;
- 3) torujuhtme, mille tööõhk on üle 16 baari, sealhulgas gaasitrass;
- 4) rahvusvaheline lennujaam;
- 5) rahvusvaheline sadam;
- 6) riigikaitse või julgeolekuasutuse ehitis;
- 7) elektrijaam elektrilise nimivõimsusega alates 150 megavatti;
- 8) kõrgepingeliin alates pingest 110 kilovolti;
- 9) ohtlike jäätmete lõppladustuspaik.

---

<sup>38</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri. 571 SE, lk 79.

Lisaks ülaltoodud loetelule, võib Vabariigi Valitsus otsustada, et riigi eriplaneering koostatakse seaduses nimetatata ehitise püstitamiseks (PlanS § 27 lg 3).

Siinkohal on sobiv välja tuua, et kui varasemalt oli olulise ruumilise mõjuga objektide loetelu eraldi määratletud Vabariigi Valitsuse määruses (tänapäevaks kehtetu), siis nüüd on see loetelu toodud otse seaduses. Milliste kriteeriumide alusel loetelu koostati, kuskil selgitatud ei ole. Seda ei selgita ka seletuskiri. Samas ei ole loetelu lõplik ja seadus annab volituse Vabariigi Valitsusel vajadusel koostada riigi eriplaneering ka seaduses märkimata ehitise püstitamiseks.

Lisaks eelnevale võib ehitise (nt Pärnu lennujaam) küll vastata tehnilistele kriteeriumidele riigi eriplaneeringu koostamiseks, kuid kui selle rajamise vastu ei ole suurt riikliku või rahvusvahelist huvi, siis riigi eriplaneeringut ei koostata. Sellisel juhul planeeritakse ehitise läbi maakonnaplaneeringute ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringute (PlanS § 56, § 95).

Riigi eriplaneeringu algatamise otsuse teeb Vabariigi Valitsus, kes hindab igakordselt, kas ehitise rajamise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi ning selgitab välja olulised eeldused riigi eriplaneeringu algatamiseks.

Samaaegselt riigi eriplaneeringu algatamisega, tuleb algatada ka keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus (PlanS § 27 lg 6).

Riigi eriplaneering sarnaneb oma olekult üleriigilisele planeeringule, oluline erinevus on selles, et riigi eriplaneeringuga pannakse erinevalt üleriigilisest planeeringust, paika ka juba konkreetsed ehitiste asukohad ning peale selle kehtestamist antakse selle alusel ehitusõigus. Seetõttu võib väita, et riigi eriplaneering ei paikne hierarhiliselt planeeringute liikide hulgas. Selle puhul ei kehti etapiline süsteem (planeeringute hierarhia: üleriigiline planeering – maakonnaplaneering – üldplaneering – detailplaneering). Ta on täiesti sõltumatu ja iseseisev planeeringuliik üksikobjektide planeerimiseks ning selles osas sisuliselt samal tasandil detailplaneeringu ja projekteerimistingimustega. Varasem regulatsioon nägi ette algselt maakonnaplaneeringu (v.r PlanS § 29<sup>1</sup> lg 2, § 29<sup>2</sup> lg 5) ja üldplaneeringu koostamise (v.r PlanS § 29<sup>1</sup> lg 5, § 29<sup>2</sup> lg 3), millele järgnes üldjuhul detailplaneeringu koostamine (v.r PlanS § 29<sup>1</sup> lg 6, § 29<sup>2</sup> lg 7 p 3). Kehtiva planeerimisseaduse kohaselt riigi eriplaneeringute puhul detailplaneeringu koostamist enam ei järgne, vaid ehitusprojekt väljastatakse riigi eriplaneeringu alusel (PlanS § 27 lg 10).

Riigi eriplaneeringuga kavandatav ehitise peab üldjuhul omama ka olulist ruumilist mõju ehk mõju, millest tingitult transpordivõud, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn,

müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile. Seetõttu ei ole riigi eriplaneeringu koostamine kohustuslik näiteks piirivalve kordoni ehitamisel, mille puhul on küll tegemist riigikaitselise ehitisega, kuid mille ehitamine ei too kaasa olulist ruumilist mõju.

Kui varasemalt oli teatud juhtudel sarnase planeeringu koostajaks ministeerium, kelle valitsemisalasse kavandatav ehitis kuulus, siis praegusel juhul on planeeringu koostajaks riigi eriplaneeringute puhul Rahandusministeerium. Erandiks on riigikaitse ja julgeoleku valdkonda puudutavad küsimused, milles võib planeeringu koostamise korraldajaks olla selle valdkonna valitsusasutus (PlanS § 27 lg 7).

## **2.2. Riigi eriplaneeringu menetlusetapid**

Riigi eriplaneeringu menetlus koosneb asukoha eelvaliku läbiviimisest, detailse lahenduse koostamisest ja riigi eriplaneeringu vastuvõtmisest. Kõikide nimetatud menetluste puhul viiakse läbi avalik väljapanek ja avalik arutelu. Avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu käsitletakse käesoleva töö peatükis 2.5. Käesolevas peatükis käsitleb autor üksnes menetlusetappe ja toob välja nende menetluslikud erinevused.

Esimeseks etapiks on vastavalt PlanS §-le 30 asukoha eelvaliku läbiviimine.

Eesmärgiks on leida sobivaim asukoht objektile ning teha kindlaks kaasatud isikute ring. See etapp jaguneb omakorda kaheks – asukoha eelvaliku lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse menetlus ja asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise esimese etapi aruande menetlus.

Asukoha eelvaliku läbiviimisel tuleb seaduse kohaselt kaaluda mitut erinevat alternatiivi (PlanS § 35 lg 2). Autori arvates jääb siin arusaamatuks, kes ja millest lähtudes peab pakkuma välja esialgsed asukoha alternatiivid. Juhul, kui planeeringu algatajaks on riik, kas siis pakub esialgsed asukoha alternatiivid välja planeeringu koostamise korraldaja ainuisikuliselt või kaasatakse kedagi veel sellesse protsessi. Seda olulist küsimust ei ole seaduses ega seletuskirjas selgitatud. Seaduse kohaselt on vastavalt PlanS § 35 lg-le 2 kaasatud isikutel võimalus pakkuda asukoha alternatiive alles peale seda, kui on toimunud asukoha eelvaliku lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise väljatöötamise kavatsuse avalik väljapanek ja avalik arutelu. Seega tulenevalt seaduse sõnastusest see võimalus taotluse esitamise etapis tundub puuduvat.

Samuti on lahendamata küsimus sellest, kes pakub esialgsed asukoha alternatiivid, juhul kui planeeringu algatamise taotluse esitab eraisik. Kuigi PlanS § 35 lg 2 sätestab, et kui riigi eriplaneeringu koostamiseks on esitatud mitu samasisulist taotlust, kaalutakse eelvaliku tegemisel ka esitatud taotlustes toodud võimalikke asukohti, tekib küsimus, mis saab siis kui taotluse on esitanud ainult üks eraisik. See, et eraisikul on reaalselt võimalik esitada esialgselt mitu asukoha alternatiivi, on mõnevõrra kaheldav, sest tavaliselt pole eraomanikul näiteks kolme vaba krunti, mille vahel saaks valida soovitud ehitise asukoha. Kokkuvõtvalt jääb siinkohal arusaamatuks, kes siis need esialgsed ülejäänud asukohavalikud (alternatiivasukohad) välja pakub.

Teiseks etapiks on vastavalt PlanS §-le 43 detailse lahenduse koostamine.

Siin menetluses määratakse püstitatava ehitise ehitusõigus ning lahendatakse muud detailplaneeringutele seatud ülesanded, mis on ehitise kavandatavas asukohas asjakohased, näiteks tehnovõrkude asukoha määramine või erinevate keskkonnatingimusi tagavate nõuete seadmine. Seega on see menetlus sarnane detailplaneeringu menetlusele.

Selles menetluses tehakse ka kindlaks, kas planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selles suhtes sundvalduse seadmise vajaduse ning teavitatakse selle vajadusest kinnisasja omanikku. Samuti on siin menetluse etapis võimalik kohaldada ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu.

Peale eelnevate menetlusetappide läbimist, teeb riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja riigi eriplaneeringu vastuvõtmise otsuse, millega kinnitab, et riigi eriplaneering vastab õigusaktidele ja koostamisel on võetud arvesse keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi (PlanS § 49 lg 2). Riigi eriplaneering kinnitatakse peale vastuvõtmise otsuse menetlust Vabariigi Valitsuse korraldusega (PlanS § 53 lg 1) ning riigi eriplaneeringu kehtestamisega peatub sellega hõlmatud planeeringuala varem kehtestatud planeeringu või selle osa kehtivus (PlanS § 53 lg 2).

Seega läbib riigi eriplaneering erinevate etappidena asukoha eelvaliku menetluse – detailse lahenduse koostamise menetluse – planeeringu vastuvõtmise menetluse – planeeringu kehtestamise.

Kuna eeltoodud menetlustes tuleb riigi eriplaneeringu läbiviijal kaaluda erinevaid huve, siis on sobilik järgnevas peatükis lühidalt välja tuua, mis on need erinevad huvid.



## **2.3. Huvide tasakaalustamise põhimõte kui üks kaasamise põhieesmärke**

PlanS § 10 lg 1 kohaselt planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse.

Seega kohustab ülaltoodud paragrahv kaaluma erinevaid huve. Planeerimisseaduse seletuskirja kohaselt on erinevate huvide all silmas peetud nii avalikke, riiklikke, regionaalseid, kohalikke kui ka erahuvisid. Erinevaid huvisid ei ole täpselt üles loetletud, sest igakordne planeeringu koostamine võib oma eesmärkidelt olla erinev ja tõusetada võivad seaduses mainimata huvid, mis aga konkreetsel juhul vajaksid kaalumist.<sup>39</sup>

Erinevate huvide kaalumise kohustus tuleneb ka Torremolinose hartas sätestatud funktsionaalsuse põhimõttest, mille kohaselt planeerimine peab arvestama ühistel väärtushinnangutel, kultuuril ja huvidel baseeruva regionaalse teadvuse olemasoluga, mis mõnikord ületab administratiivsed ja territoriaalsed piirid, pidades samal ajal silmas erinevate maade institutsioonilist korraldust.

Kuna üheks kaasamise põhieesmärgiks on huvide tasakaalustamise põhimõte, siis on mõistlik järgnevates alapeatükkides põgusalt välja tuua, mis on need põhilised erinevad huvid riigi eriplaneeringu menetluses.

### **2.3.1. Avalik huvi ja erahuvi**

Avaliku huvi täpset definitsiooni ei ole Eesti õigusaktides määratletud. Avaliku huvi mõistet ei seleta ka planeerimisseadus. Õiguskirjanduses on märgitud, et avalik huvi on mitmete õigusnormide koosseisus kasutatav, kuid määratlemata õigusemõiste, mille abstraktne tõlgendamine ja rakendamine konkreetsel juhul võib valmistada suuri raskusi.<sup>40</sup>

Avaliku huvi mõiste määratlemisel on erinevaid seisukohti. K.Merusk on arvamisel, et avalikud huvid on riigi kui kogukonna liikmete huvid. Täpsemalt öeldes on need kõige üldisemal kujul kogukonna liikmete erahuvide teatud summa.<sup>41</sup> K.Ikkonen on leidnud, et avaliku huvi sihiks on teatud avalik üldine ühiskondlik hüve. Hüve on see, mistõttu millegi

---

<sup>39</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri. 571 SE, lk 40.

<sup>40</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. trükk. Tallinn: Juura, 2004, lk 90.

<sup>41</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. Juridica IV/1996 lk 147,

vastu huvi tuntakse, ta on huvi põhjustajaks. Näiteks on hüveks omandipuutumatus ja omaniku huvi on see, et omandipuutumatus oleks tagatud. Seega on hüve mingi väärtus, huvi on aga millelegi (väärtusele) suunatud, eeldades kas millegi tegemist (nt omandi kaitset) või mittetegemist /omandi mõjutamisest hoidumist).<sup>42</sup>

Avalikku huvi käsitletakse ka ühe haldusõiguse põhimõttena.<sup>43</sup> Haldusõiguses on avalikul huvil roll diskretsioonis ja avalik huvi argumendina on isiku õigusi piirava toimega. Enamasti on avaliku huvi kandjaks riik. Samuti on avaliku huvi realiseerijaks enamasti riik.<sup>44</sup> Planeerimismenetluses on lisaks riigile, selleks ka kohalik omavalitsus.

Seega on avalik huvi ühiskonna kui terviku huvi või väiksema kogukonna huvi, mis põhjendab otsustustes eelistusi, millega tagatakse üldised hüved või välditakse nendele tekkida võivat kahju. Kuna avalik huvi on määratlemata õigusemõiste, siis kuulub ta sisustamisele iga konkreetse juhtumi puhul, lähtudes selle asjaoludest. Avalik huvi võib planeerimismenetluses olla muinsuskaitse, keskkonnakaitse, riigikaitse jne. Seda väljendatakse eelkõige kooskõlastuste andmisel (PlanS § 37 lg 1, § 48 lg 1).

Õiguskantsler on ruumilist planeerimist silmas pidades nimetanud avalikuks hüveks avalikult kasutatavaid teid, parke, mänguväljakuid, ligipääsu avalikult kasutatavale veekogule, infrastruktuuri ja transporti, keskkonda ja kultuuriväärtusi, esteetilist linnaruumi, turvalisust, majandusliku ja sotsiaalse arengu võimalusi ja muud.<sup>45</sup>

Avalikud hüved riigi eriplaneeringute puhul võivad olla näiteks avalikult kasutatavad teed, avalik raudtee (avalik infrastruktuur), kaitseväe keskpõlvik (turvalisuse edendamiseks), haiglad.

Erahuviks seevastu on üksikisiku huvi (kasu). Kuigi planeerimises võivad erahuvid olla erinevad, on nad kõik suunatud eraisiku, üksikisiku või individuaalse hüve tagamisele. Erahuvide kaitse saab välja lugeda põhiseadusest, mis sätestab näiteks omandiõiguse (PS § 32), kodu puutumatuse (PS § 33), ettevõtlusvabaduse (PS § 31).

Planeerimismenetluse suhtes on üheks kõige olulisemaks erahuvi kaitse sätteks PS § 32, mis annab õiguse omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Selle sätte alusel on õigus

---

<sup>42</sup> K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusemõiste. *Juridica* 2005, III, lk 197.

<sup>43</sup> A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. *Juridica* VI/2003, lk 373.

<sup>44</sup> K. Ikkonen, lk 197.

<sup>45</sup> Õiguskantsler. Märgukiri regionaalministrile. 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914.

kinnisasjale ehitada ning tegemist on ka üldise varalises õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.

Avalikud huvid võivad erahuvidega osaliselt või täielikult kattuda, või siis nendega samamoodi vastuolus olla.

### **2.3.2. Riiklik huvi**

Riiklik huvi on planeerimisseaduses uus mõiste, mida seaduses ei ole defineeritud. Seda ei ole lahti seletatud ka üheski teises Eesti õigusaktis.

PlanS § 10 lõige 2 sätestab, et riiklikku huvi väljendav planeering peab lähtuma riiklikest huvidest, arvestades võimaluse korral kohalikke huve ja vajadusi.

Planeerimisseaduse seletuskirjas on selgitatud, et riiklike huvide all on eelkõige mõeldud kogu riiki hõlmavaid üldisi huvisid. Riiklik huvi võib olla näiteks seotud riigikaitse või julgeolekuga, energia tootmise või üleriigilise transpordiga. Riiklik huvi on ka mõju või seosed teiste riikidega, seega võib planeeritav riiklik huvi olla ühtlasi ka rahvusvaheline huvi. Riikliku huvi alla kuulub näiteks ka looduskaitse ning muinsuskaitse, sest tegu on kohalikust tasandist kõrgemate üldiste väärtustega, mida peab kogu riigi territooriumil võrdselt kaitsma.<sup>46</sup>

Riiklik ja rahvusvaheline huvi väljendub ennekõike selles, et ehitise rajamine on maakondade ülene huvi ning see kajastub mõnes riiklikus sektorarengukavas (nt transpordi arengukava, energiamajanduse arengukava). Samas jääb siin lahtiseks, kas riiklik huvi võib olla ka huvi, mis nendes arengukavades ei kajastu, kuid mida sellisena defineerib Vabariigi Valitsus oma tegevuse käigus.

PlanS § 10 lõikega 2 on konkreetselt eristatud riikliku huvi ja kohaliku omavalitsuse huvi. Säte sätestab riigile planeerimispädevuse ning võtab kohalike omavalitsustelt vetoõiguse ära. Avalikkuses võib vastuolu tekitada paragrahvi sõnatus, mis ütleb, et kohalikke huve ja vajadusi arvestatakse ainult võimaluse korral. Selline sõnastus oleks justkui vastuolus huvide tasakaalustamise põhimõttega ning vastuolus planeerimise põhimõtetega, milleks on demokraatliku ja sotsiaalsete, kultuuriliste väärtustega arvestamine. Sõnastus „võimaluse korral“ loob juba ettekujutuse, et kohalikke huve ja vajadusi tegelikult ei arvestata. Mis aga on need võimalused, millal saab arvestada huvide ja vajadustega ning millal mitte, on seaduses

---

<sup>46</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri. 571 SE, lk 41.

jäetud lahti seletamata. Näited puuduvad. Samas jällegi leiab töö autor, et kui riigil on vaja ehitada riiklikult tähtsat ehitist, siis ilmselt kaalub üldjuhul riiklik huvi kohaliku omavalitsuse huvid üle.

Planeerimisseaduse seletuskirjas, on märgitud, et selle sätte mõte on kehtestada eesmärk, et riik ja teised riigiasutused, väljendaksid riigi tasandi planeeringutes selgelt oma huve ja eesmärke. Riiklike huvivid väljendavate planeeringute koostaja peaks esmalt läbi mõtlema, millised on riigi ruumilist arengut kujundavad prioriteedid. Sellest saaksid omakorda lähtuda kohalikud omavalitsused, kellel tekiks selgem arusaam, milliseid riiklikke huvivid on vajalik arvesse võtta ning millest lähtuda kohalike huvide kujundamisel. Mida selgemalt väljendab riik oma huve planeerimismenetluses, seda kergem on vastavad huvid läbi vaielda koostöö tegijate ja kaasatavatega. Kehtestatud ja pika kooskõlastusprotsessi läbinud planeering peab olema kohalikele omavalitsustele ja ka teistele riigiasutustele selge dokument, millest tuleb lähtuda.<sup>47</sup>

Samas on planeerimispõhimõtetes läbivalt räägitud võimalikult paljude isikute kaasamise olulisusest. Käesolevaga aga tekitab sätte sõnastus segadust, millisel määral ja kas üldse võetakse neid huvivid ja vajadusi arvesse. Ühiskonnaliikmete seas tekitab see kindlasti vastakaid tundeid, sest milleks olla kaasatud ja üldse kaasa rääkida, kui sellel pole mitte mingisugust tulemust või tagajärge. Selline tunne tekib eelkõige siis, kui ei seletata lahti riikliku huvi või varjatakse selle taha nt erahuvid.

Näiteks leidis Riigikohus hiljuti, et suur riiklik huvi PlanS § 27 lg 1 tähenduses võib esineda ka siis, kui ehitist teenib eeskätt ettevõtja huvi. Ehitise asukohta või toimimise vastu võib esineda suur riiklik huvi ka seetõttu, et ehitisel või selle kasutamisel võib olla oluline negatiivne kõrvalmõju üleriigilise tähtsusega avalikele huvidele. Kohaliku omavalitsuse üksused asuvad Eesti riigi territooriumil ning põhiseadusega pole vastuolus suure riikliku huvi esinemise korral planeerimispädevuse teostamine riigi poolt.<sup>48</sup> Samas leidis Riigikohus, et see millise kaaluga on kohaliku omavalitsuse huvid riikliku huvi suhtes tegelikult, tuleb igakord juhtumipõhiselt otsustada.

Arvestades eeltoodud Riigikohtu seisukohta, siis juhul, kui era- ja riiklik huvi põimuvad, jääb ikkagi arusaamatuks, mis on see riiklik huvi ja kas see kaalub üles kõik teised huvid. Oluline on leida vastus küsimusele, et kes saab hinnata, mis on riigile kasulik ja kuidas seda üldse hinnatakse. Ilmselt selgub see ajapikku kohtupraktika käigus.

---

<sup>47</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri. 571 SE, lk 43.

<sup>48</sup> RKHKm 3-17-2132 p 11.

Käesolevat peatükki kokkuvõttes, saab öelda, et kuigi planeerimismenetluses on oluline kaasata võimalikult paljud isikud, tuleb kõiki huvisid siiski kaaluda planeeringu koostamise eesmärgist lähtuvalt.

## **2.4. Riigi eriplaneeringu menetlusse kaasamine**

PlanS § 9 lg 2 kohaselt on igal isikul õigus osaleda planeerimismenetluses ja sellel ajal avaldada arvamust planeeringu kohta. Seega on planeerimismenetlus nn igal isikul menetlus või populaarosaluselise menetlus, kus igal isikul saab ilma erilise huvi või õiguse tõendamiseta asuda menetlusse, kui ta seda vajalikuks peab.<sup>49</sup> Riigikohus on rõhutanud, et planeerimismenetlus on avalik menetlus<sup>50</sup>, millele on üldiselt omane avalikkuse põhimõte.<sup>51</sup> See põhimõte peaks autori arvates üldreeglina kehtima ka riigi eriplaneeringu puhul.

Kuna planeerimismenetlus on avatud menetlus<sup>52</sup>, tuleks planeeritava ala tasakaalustatud arengu kujundamiseks alates planeeringu algatamisest kaasata planeeringu koostamise protsessi planeeringust huvitatud isikud, tagada nende õigeaegne informeerimine ning võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus. Koostöö ja kohaliku kogukonna osalemine planeeringu koostamise käigus on üheks kõige olulisemaks eduka ja tasakaalustatud ruumilise arengu eelduseks.<sup>53</sup>

Riigikohus on leidnud, et kaasamiseks ei pea isiku õiguste riive olema tõendatud, piisab kui esineb mõistlik kahtlus, et riive esineb.<sup>54</sup>

Näiteks vaidlustas isik oma kinnistute lähedal asuvate tuulegeneraatorite ehitamisload ja kasutamislaid. Kaebaja väitis, et tuulikute tulev müra on väga häiriv ja ületab müranormi ning lisaks ei kaasatud kaebajat ehituslubade- ja kasutuslubade väljastamise menetlusse. Riigikohus tühistas ehitus- ja kasutusload ning leidis, et tuulikute käitamisega võib kaasneda mõjutusi (müra, varjutus jms) lähiümbruse elanikele. Kaebajale kuuluva elamuga ja tuulikute vaheline kaugus (kinnistu lähimast punktist ca 337 m, elamust ca 560 m) oli piisavalt väike, et haldusorganile pidi olema selge, et ehitus- ja kasutusload võivad kaebaja õigusi puudutada ning et teda tuleb vähemasti isiklikult teavitada haldusmenetlusest (HMS § 35 lg 2) ja lubade

---

<sup>49</sup> N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. Juridica 2006, nr 7, lk 464.

<sup>50</sup> RKHKo 3-3-1-33-05 p 13.

<sup>51</sup> RKHKo 3-3-1-8-02 p 7.

<sup>52</sup> N. Parrest, lk 470.

<sup>53</sup> J. Lass. Ruumiline planeerimine. Pirita Selts 2012, lk 8.

<sup>54</sup> RKHKo 3-3-1-15-16 p 20.

andmisest (HMS § 62). Kaebaja isiklikult teavitamata jätmine oli aga menetlusviga.<sup>55</sup> Seega tuleb planeerimismenetlusse kaasata iga isik kelle puhul on võimalik ette näha, et planeerimisotsus võib piirata tema õigusi.

Planeerimismenetluses on tähtis, et kaasamine toimuks õigel ajal, sest muidu võib olla tegemist sellise menetlusnõuete rikkumisega, mis toob kaasa kehtestatud otsuse tühistamise.

Riigi eriplaneeringu menetlusse kaasatavate isikute ring on sätestatud PlanS § 31 lg-s 2 ja lg-s 3 § 44 lg-s 2 ja lg-s 3 ning § 99 lg-s 2.

Esiteks kaasatakse Riigikogu ja planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksused. Algselt olid menetlusse kaasatud isikuteks ka maavanemad, kuid sellist haldusorganit enam ei eksisteeri. Nimelt maavalitsuse tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse § 1 lg 105<sup>12</sup> kohaselt lõpetati maavalitsuste tegevus alates 2018. aasta 1. jaanuaris<sup>56</sup>

Teiseks kaasatakse isikud kelle õigusi võib planeering puudutada. Siia kuuluvad planeeritava maa-ala elanikud, planeeritava maa-ala kinnistute ja naaberkinnistute omanikud ning planeeritava maa-alade koormava piiratud asjaõiguse omanikud.

Kolmandaks kaasatakse isikud, kes on avaldanud soovi olla eelvaliku tegemisse kaasatud. Seega kõik isikud, kes soovivad menetlusest osas võtta, olenemata sellest, kas neil on puutumus planeeritava maa-alaga või mitte.

Neljandaks kaasatakse isikud ja asutused, kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju või eriplaneeringu elluviimise vastu. Nendeks on isikud, kelle põhiseadusest ja seadusest tulenevaid õigusi planeering küll ei riiva, kuid võib riivata nende huve. Nendeks võivad olla näiteks piirkonnas tegutsevad ettevõtjad.

Viiendaks kaasatakse valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid neid ühendava organisatsiooni kaudu. Näiteks võib selleks organisatsiooniks olla Eesti Keskkonnaorganisatsioonide Koda.

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Maavalitsuse tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 04.07.2017, 1.

Lisaks eelnevale võib (pole kohustust) menetlusse kaasata ka isikud, kelle huve planeering võib puudutada.

Kaasatavate isikute ring on sama nii asukoha eelvaliku menetluses kui ka detailse lahenduse koostamisel.

Võrreldes varasemalt kehtinud planeerimisseaduse regulatsiooniga, on uues planeerimisseaduses täiendatud kaasatud isikute ringi ning selgelt on välja toodud, et kaasata tuleb ka isikud ja asutused, kellel võib olla põhjendatud huvi riigi eriplaneeringu elluviimise vastu ning ka valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid.

See läheb kokku ka Riigikohtu seisukohaga kaasamise olulisusest ja eesmärgist. Nimelt on Riigikohus märkinud, et tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti. Puudutatud isiku ärakuulamisele on ka iseseisev protseduuriline väärtus, sest tagaselja otsuseid tegev asutus käsitleb isikut kui vaid menetluse objekti ja mitte kui õigusvõimelist kodanikku.<sup>57</sup>

Jätkuvalt ei ole aga seaduses õiguslikult määratletud, millist kinnisasja saab lugeda planeeritava maa-ala ümbruses asuvaks (kui suures raadiuses) ning milliseid mõjusid kinnisasja kasutustingimustele tuleb pidada oluliseks. Riigikohus on leidnud, et oluline on mõjutus, mis välistab või oluliselt raskendab kinnisasja, sealhulgas seal paiknevate hoonete ja rajatiste sihtotstarbelist kasutamist. Oluliseks võib kohtu hinnangul osutada planeeringuga hõlmatud kinnisasjadelt lähtuv ümbruses asuvatele kinnisasjadele ulatuva mõju (nt müra, võimalik reostus) iseloom ja ulatus. Selliste mõjude faktiline ruumiline ulatus sõltub konkreetse projekti ja sellest lähtuda võiva tegevuse mõju iseloomust.<sup>58</sup>

Seega on haldusorganil püsivalt puudutatud isikute ringi piiritlemisel ulatuslik kaalutlusruum planeeringuala lähiümbruse ja planeeringu mõju olulisuse määramisel. Tuleb tõdeda, et see loob võimaluse nii heaks kui halvaks halduseks.

---

<sup>57</sup> RKHKm 3-3-1-56-02 p 9.

<sup>58</sup> RKHko 3-3-1-59-11 p 19.

## 2.5. Avalik väljapanek ja avalik arutelu

Demokraatliku õigusriigi põhimõttest (PS § 10) ning õiguste ja vabaduste kaitse kohustusest (PS § 14) tuleneb, et enne isiku õigusi riivava haldusakti andmist tuleb teda teavitada käimasolevast menetlusest ja anda talle võimalus avaldada kavandatava haldusakti suhtes oma arvamust.<sup>59</sup>

Menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ärakuulamisõigus tuleneb HMS §-st 40. Isiku ärakuulamine võimaldab haldusorganil selgitada, millises ulatuses kavandatav haldusakt isiku õigusi ja huve riivab ning otsida võimalusi kõiki puudutatud isikuid rahuldava lahenduse saavutamiseks. Riigikohus on rõhutanud, et planeerimisotsustustel on oma omapära ja ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu isiku õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimismenetluses suurem roll võrreldes tavapärase haldusmenetlusega.<sup>60</sup>

Ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas. Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulises vormis vastuste andmine seda samal tasemel ei taga ega ole seega planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav.<sup>61</sup>

Seega tuleb isikud kaasata menetlusse enne avalikku arutelu, et nad saaksid jube eelnevalt esitada kirjalikult oma seisukohad ja vastuväited ning ka vastata põhjendatud seisukohtadega nendele enne avalikku arutelu.

Riigikohus on leidnud, et planeeringu avalik väljapanek peab tagama avalikkuse võimalikult ulatusliku osavõtu planeeringu ettevalmistamisest ning tegeliku osalemise võimaluse, sh planeeringulahendusega tutvumise ja vastuväidete esitamise.<sup>62</sup>

Avaliku väljapaneku eesmärgiks on anda isikutele võimalus tutvuda planeeringu materjalidega ja anda võimalus esitada kirjalikke arvamusi.

Avaliku arutelu eesmärgiks on avalik arutelu, mis peaks tähendama, et isikud saavad planeeringulahenduse üle diskuteerida ning planeeringu läbiviijaga seisukohti vahetada.

---

<sup>59</sup> RKHKo 3-3-1-25-02 p 22.

<sup>60</sup> RKHKo 3-3-1-8-02 p 6.

<sup>61</sup> RKHKo 3-3-1-87-08 p 13.

<sup>62</sup> RKHKo 3-3-1-21-11 p 13.



Avalik väljapanek ja tulemuste avalik arutelu korraldataks riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse etapis (PlanS § 32-34), selle otsuse eelnõu etapis (PlanS § 38-40), detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu etapis (PlanS § 45-47) ja planeeringu vastuvõtmisel (PlanS § 50-52).

Nii asukoha eelvaliku kui ka detailse lahenduse koostamise menetluses viiakse läbi avalik väljapanek ja avalik arutelu, mille menetlused on sarnased. Erinevus on selles, et kui asukoha eelvaliku otsuse menetluses on vastavalt PlanS § 40 lõikele 3 võimalik teatud juhul korraldada uus avalik väljapanek ja avalik arutelu, siis detailse lahenduse koostamise menetluses seda uuesti ei korrata.

Riigi eriplaneeringu vastuvõtmise otsuse menetluses toimub samuti avalik väljapanek ja avalik arutelu. Erinevus teistest menetlustest on siin selles, et juhul kui avaliku väljapaneku kestel ei esitata kirjalikke arvamusi või kui kõik kirjalikud arvamused on arvesse võetud, siis ei ole avaliku arutelu korraldamine nõutav (PlanS § 51 lg 2). Küll aga on siin nagu ka asukoha eelvaliku menetluses, võimalus korrata avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu.

Võrreldes varasema regulatsiooniga, pole avaliku väljapaneku osas sisulisi muudatusi tehtud, küll aga on seda tehtud avaliku arutelu osas.

Nimelt sätestab regulatsioon, et avaliku arutelu eesmärgiks on kirjalikult esitatud arvamuste ja nendele esitatud seisukohtade tutvustamine, kavandatava ehitisega seonduvate tegevuste ja eesmärkide tutvustamine ning eelvaliku väljatöötamise kavatsust puudutavatele küsimustele vastamine (PlanS § 33 lg 3, § 39 lg 3, § 46 lg 3, § 51 lg 4).

Eeltoodust nähtub, et avaliku arutelu eesmärgiks ei ole enam diskuteerimine, vaid koostaja ettekanne, milles tutvustatakse planeerimismenetluse tulemusi. Seaduse näeb ette, et küsida võib, kuid vastuväiteid ja suulisi ettepanekuid esitada ei ole lubatud. Need on võimalik esitada üksnes enne avalikku arutelu kirjalikult avaliku väljapaneku käigus. Lisaks sellele on planeeringu vastuvõtmise otsuse menetluses üldse võimalik avalik arutelu ära jätta.

Autor leiab, et sellise uue praktika sissetoomisega seadusesse, on rikutud HMS § 50 lõiget 1, mille kohaselt on isikutel õigus avaldada avalikul istungil asja kohta suuliselt arvamusi ja ettepanekuid. Kõik isikud ei ole võimelised ennast näiteks kirjalikult väljendama, vaid pigem suuliselt, arutelu käigus. Lisaks sellele, võib isikutel peale avalikku väljapanekut tekkida veel

uusi mõtteid, mida avaliku arutelu käigus esitada. Käesoleval juhul aga seadus seda enam ei võimalda.

Samuti ei saa suuliselt enam kaitsta oma seisukohti need isikud, kes esitasid avalikul väljapanekul oma kirjalikud seisukohad ja kelle seisukohad jäeti arvestama. Riigikohus on aga varasemalt rõhutanud, et ettepanekut on võimalik kaitsta planeeringu avaliku arutelu käigus.<sup>63</sup>

Eeltoodust tulenevalt leiab autor, et vähendatud on kodanike kaasarääkimise võimalusi, kuna isikutel on võimalik sisulisi ettepanekuid ja arvamusi esitada üksnes avaliku väljapaneku käigus ja seda ka kirjalikult, hilisemalt suuliselt nad neid enam vähemalt formaalselt esitada ei saa.

---

<sup>63</sup> RKHKo 3-3-1-54-03 p 17.

### **3. RIIGI ERIPLANEERINGU REGULATSIOONIGA KAASNENUD MUUDATUSED JA VÕIMALIKUD MÕJUD KOHALIKE OMAVALITSUSTE JAOKS**

#### **3.1. Kohaliku omavalitsuse territoriaalplaneerimise õigus**

Avalikud ülesanded, mida omavalitsusüksused on seatud oma elanike huvides täitma, jagunevad PS § 154 kohaselt olemuslikult omavalitsuslikeks ülesanneteks (PS § 154 lg-s 1 nimetatud "kohaliku elu küsimused") ja riiklikeks kohustusteks, mida on nimetatud PS § 154 lg 2 teises lauses. Omavalitsusüksuste olulisim põhiseaduslik tagatis on PS § 154 lg-s 1 sätestatud õigus iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi (omavalitsusüksuste enesekorraldusõigus).<sup>64</sup>

Kohaliku omavalitsuse rolli demokraatliku juhtimise tagajana ning omavalitsusele ulatusliku autonoomia andmise vajadust rõhutab ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (harta)<sup>65</sup> preambula. Harta artikkel 3 järgi tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Harta artikkel 4 punkt 4 kohaselt on kohaliku omavalitsuse volitused oma võimupiirides täieulatuslikud ja eksklusiivsed.

Tulenevalt PS §-le 154 on kohaliku omavalitsuse garantii keskmis enesekorraldusõigus kui põhiõigusele sarnanev õigus.<sup>66</sup> Enesekorraldusõiguse garantii kui kohaliku omavalitsuse põhigarantii eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ehk autonoomia, mille põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel.<sup>67</sup> Seega otsustab ja korraldab kohalik omavalitsus kõiki kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt. Kuna kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu seadusega ette näha, on kohaliku omavalitsuse üksusel universaalpädevuse põhimõtte kohaselt õigus kohaliku elu küsimusi otsustada ilma volitusnormi olemasoluta.

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole samas aga absoluutne. Tegu ei ole kohaliku omavalitsuse põhiõigusega, kuid see asjaolu ei tähenda, et põhiseadus lubaks kohelda kohaliku omavalitsuse üksust meelevaldselt. Õigusriigi aluspõhimõttest (PS § 3) tuleneb üldine nõue, et

---

<sup>64</sup> RKÜKo 3-4-1-8-09 p 53.

<sup>65</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – RT II, 1994, 26, 95.

<sup>66</sup> V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn: Juura 2014, lk 183.

<sup>67</sup> RKPJKo 3-4-1-9-06 p 22.

riik ei tohi võimu teostada meelevaldselt. Seda kinnitab ka PS § 152 lg 2, mille kohaselt tunnistab Riigikohus kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus PS sätte või mõttega.<sup>68</sup>

Üheks oluliseks kohaliku omavalitsuse ülesandeks on ruumilise planeerimise korraldamine oma territooriumi piires. See on sätestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse<sup>69</sup> (KOKS) §-s 6, mille kohaselt omavalitsusüksuse ülesandeks on muuhulgas korraldada antud vallas või linnas ruumilist planeerimist. Seega on kohaliku omavalitsuse üksustel üldine kohustus hoolitseda valla või linna säästva arengu kaudu tema elanike heaolu ning neile elamisväärse elukeskkonna loomise eest. Planeerimise kaudu täidab kohalik omavalitsus talle pandud valla või linna arenguga seotud ülesandeid: korraldab maakasutust ja asustust, realiseerib ehituspoliitikat, soodustab kogukonna huvidele vastava ettevõtluse arengut jne.

Planeeringute hierarhiast ning põhiseadusega ettenähtud põhiõiguste lünkadeta kaitse põhimõttest tuleneb, et planeerimisvõim on riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses. Planeerimisvõim on õigus oma ülesandeid mitte üksnes igal üksikjuhtumil konkreetselt täita, vaid töötada tunnetatavate arengute analüüsi ja prognoosi alusel välja kontseptsioon, mis seab üksikutele haldustegevustele eesmärgi ja raamid (hõlmab muuhulgas territoriaalplaneerimist).<sup>70</sup>

Riigikohus on märkinud, et riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus jagatud pädevuse teostamisel on määratud lähimuse põhimõttega, mis tuleneb Eesti õiguskorras Riigikogu poolt ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõikest 3: "Avalik-õiguslikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramine mõnele teisele võimuorganile peaks ülesande ulatust ja iseloomu arvestades olema ajendatud efektiivsuse ja majanduslikkuse nõuetest." Seega täidab konkreetset ülesannet see võimutasand, mis saab sellega konkreetses olukorras kõige paremini hakkama.<sup>71</sup> Seega oma kogukonna vajadusi tunneb ja otsuseid kogukonna eest saab teha kõige paremini kohalik omavalitsus.

Koostöö ja kohaliku kogukonna osalemine planeeringu koostamises on üheks kõige olulisemaks eduka ja tasakaalustatud ruumilise arengu eelduseks. Läbi osalemise selles protsessis muutub planeering kohaliku kogukonna jaoks oma planeeringuks, mille elluviimise

---

<sup>68</sup> V. Olle, A. Almann, T. Kolk, J. Liventaal, Ü. Madise. 14. ptk, p 5.1 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. tr. Tallinn: Juura 2017.

<sup>69</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 04.07.2017, 22.

<sup>70</sup> V. Olle, A. Almann, T. Kolk, J. Liventaal, Ü. Madise. Põhiseaduse § 154/1.2.2.

<sup>71</sup> RKÜKo 3-3-1-41-06 p 26.

nimel ollakse valmis tegema jõupingutusi ning mille elluviimise üle luuakse osaluse kaudu ka avalikkuse tugev kontroll.<sup>72</sup>

Planeerimise protsessis saab kogukond oma elu puudutavaid küsimusi paika panna üld- ja detailplaneeringus. Üldplaneeringu näol on tegemist dokumendiga, millega määratakse valla või linna pikaajalised ruumilise arengu eesmärgid, erinevate alade maakasutus- ja ehitusreeglid ja valla või linna kui keerulise ruumstruktuuri toimimine.

Ruumiline planeerimine üldplaneeringute ja detailplaneeringute kaudu, mis hõlmab erinevate keskkonnahoidlike, kultuuriliste, majanduslike ja sotsiaalsete huvide tasakaalustamist, on KOKS § 6 lg lõike 1 ja v.s PlanS § 4 lõike 2 järgi kohaliku elu küsimus ja hõlmatud enesekorraldusõigusega kaitsealasse. /-/ Üld- ja detailplaneeringud, mis on osa ruumilise planeerimise süsteemist, on lisaks erinevatele arengukavadele peamised instrumendid, mille kaudu omavalitsusüksus saab enesekorraldusõigust kasutada.<sup>73</sup>

Ka eriplaneeringute menetlemisel sai kohalik omavalitsus varasemalt väljendada ennast justnimelt läbi üldplaneeringute, sest olulise ruumilise mõjuga objekti ehitamine algatati üldjuhul üldplaneeringu alusel, mille kehtestamiseks vajaliku menetluse läbiviijaks oli kohalik omavalitsus ning samuti pidi viimane viima üldplaneeringusse sisse joonehitise asukoha.

Uues planeerimisseaduses sätestatud riigi eriplaneeringu regulatsiooni kohaselt ei ole enam ehitiste asukohta vaja viia vastavusse kohaliku omavalitsuse kehtestatava üldplaneeringuga, need kanduvad vastavalt PlanS § 53 lg-le 2 kehtestamisel sinna ise üle olemasolevate planeeringute asemele. Seega on riigi eriplaneeringu regulatsiooniga piiratud kohaliku omavalitsuse territoriaalplaneerimise õigust, kuna nad ei saa riigi eriplaneeringutega kaetud osas enam lõpliku otsustajana kaasa rääkida üldplaneeringu muutmise küsimuses.

Tulenevalt PS §-s 154 sisalduvast lihtsast seadusreservatsioonist on seadusandjal võimalik kohaliku omavalitsuse iseseisvust piirata, arvates mõned oma sisult kohaliku elu küsimused viimaste hulgast põhjendatult välja. Seejuures tuleb silmas pidada, et kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii jääks püsima.<sup>74</sup> Riik ei tohi seadusereservatsiooni kasutades muuta kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku garantiid sisutühjaks. Säilima peab kohaliku omavalitsuse garantii tuum – enesekorraldusõigus. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole eesmärk iseeneses – seda on vaja kohalike elanike õiguste ja iseotsustusvabaduse

---

<sup>72</sup> J. Lass, lk 8.

<sup>73</sup> RKPJKo 3-4-1-9-09 p 26.

<sup>74</sup> RKPJKo 3-4-1-4-07 p 12.

kaitseks.<sup>75</sup> Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.<sup>76</sup>

### **3.2. Kohaliku omavalitsuse õigused riigi eriplaneeringu menetluses**

Planeeringualale jäävate kohalike omavalitsuste kaasamise kohustus riigi eriplaneeringu menetlusse tuleneb PlanS § 31 lg-st 2. Kohalikul omavalitsusel on õigus osaleda planeeringu eelvaliku tegemisel ja detailse lahenduse koostamisel.

Võrreldes varasemaga on muutunud kohaliku omavalitsuse õigused joonehitise ja olulise ruumilise mõjuga objekti asukohavalikul. Kui varasemalt valiti joonehitise ja olulise ruumilise mõjuga objekti asukohavalik koostöös kohaliku omavalitsusega, siis uue regulatsiooni kohaselt tehakse eriplaneeringute puhul koostööd üksnes valitsusasutuste ja ministeeriumitega.

Kohalik omavalitsus kaasatakse nüüdsest ainult arvamuse andmiseks ning ta kuulub riigi eriplaneeringu menetlemisel kaasatud isikute, mitte teatud juhtudel selge vetoõigusega kooskõlastajate hulka. Kooskõlastusel ja arvamuse andmisel on aga seadusest tulenevalt erinevad tähendused.

Haldusorgani arvamuse andmise õigus tuleneb HMS § 16 lg-st 1. Arvamuse avaldamise õigus ning selle ärakuulamise kohustus on tuletatav uurimispõhimõttest, kus haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud. Arvamusena käsitletakse ka ettepaneku tegemist HMS § 49<sup>77</sup> mõistes. Ettepanekute tegemise õiguse mõte seisneb eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Ettepanekutele nõuetekohast vastamist saab kontrollida kolmest aspektist: kas ettepanekule on vastatud, kas vastuses on toodud ettepaneku arvestamata jätmise kohta piisavalt põhjalikud motiivid ja kas põhjendus on sisuliselt õige. Ettepanekule vastamine on osa selle tegija ja vastaja diskussioonist tulevase planeeringu üle. Vastusele võib ettepaneku tegija omakorda vastu vaielda.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Õiguskantsleri 2013. aasta tegevuse lühiülevaade. Tallinn 2014, lk 4. RT III, 05.11.2014, 3.

<sup>76</sup> RKPJKo 3-4-1-9-06 p 23.

<sup>77</sup> HMS § 49 lg 1 kohaselt huvitatud isikul ja isikul, kelle õigusi võib avatud menetluse korras antav õigusakt puudutada, on õigus määratud tähtaja jooksul esitada menetlust läbiviivale haldusorganile elnõu või taotluse kohta ettepanekuid ja vastuväiteid.

<sup>78</sup> RKHKo 3-3-1-54-03 p 17.

Haldusmenetluses antavate arvamuste vorm ja sisu on vaba ning need ei ole siduvad. Arvamusel ei ole tavapäraselt haldusakti andmist takistavat mõju.

Selle eest kooskõlastus, mis tuleneb ka HMS § 16 lg-st 1, on võrreldes arvamusega, erineva õigusliku tähendusega. Kooskõlastust iseloomustab haldusorganite vaheline suhtlus. Planeerimismenetluses tähendab kooskõlastuse andmine seisukohta, nõusolekut ja heakskiitu. Kuna kooskõlastusele ei ole haldusmenetluse seaduses definitsiooni andnud, siis saab selle sisustamisel lähtuda kohtupraktikast.

Riigikohus on leidnud, et kooskõlastuse näol ei ole tegemist iseseisva haldusaktiga, vaid menetlustoiminguga. Kooskõlastusega saab teha ettepanekuid üksnes planeeringu sisu kohta ning planeeringu kooskõlastamisele ei saa seada tingimusi, mis ei ole lahendatavad planeeringuga.<sup>79</sup> Kooskõlastuse iseseisvalt vaidlustamine ei ole üldjuhul ka võimalik, kuna tegu on haldusorganite vahelise suhtega, mis on haldussisene.<sup>80</sup> Kooskõlastus ei ole haldusakt, kui see ei tekita iseseisvalt õigusi ja kohustusi ega oma vahetut mõju.<sup>81</sup>

Kooskõlastaja tegevus kooskõlastuse või mittekooskõlastuse andmisel võib olla õigusvastane, kui pärast korduvat täiendava informatsiooni küsimist ei tehta otsust. See põhimõte kehtib siis, kui seaduses on selgelt reguleeritud kooskõlastamise kohustus ning haldusorgan ei saa jätta seda esitamata. PlanS § 37 lg 2 kohaselt loetakse juhul, kui kooskõlastaja ei ole kooskõlastamisest keeldunud, haldusakt kooskõlastaja poolt vaikimisi kooskõlastatuks. Seega ei ole riigi eriplaneeringu menetluses otsest kohustust kooskõlastust esitada.

Kooskõlastuse andmisest ei saa tekkida otsustavale haldusorganile kohustust anda haldusakt.<sup>82</sup> Seega kooskõlastuse olemasolul ei saa eeldada planeeringu kehtestamist. Samuti ei pruugi kooskõlastamisel tehtavad vormilised ettepanekud, mis ei viita vastuolule õigusaktidega ning mis jäetakse arvestamata, mõjutada kehtestatava haldusakti õiguspärasust.<sup>83</sup>

Kooskõlastamata jätmine aga on haldusorganile siduv, kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusaktiga või kehtestatud

---

<sup>79</sup> RKHKo 3-3-1-15-14 p 14.

<sup>80</sup> RKHKo 3-3-1-38-10 p 15.

<sup>81</sup> RKHKo 3-3-1-79-05 p 9.

<sup>82</sup> RKHKo 3-3-1-61-07 p 23.

<sup>83</sup> RKHKo 3-3-1-47-12 p 24.

planeeringuga.<sup>84</sup> Planeerimismenetluses on peetud näiteks maavanema heakskiitu HMS § 16 lg-st 1 tulenevalt siduva iseloomuga kooskõlastuseks.<sup>85</sup>

Kooskõlastuse, sealhulgas heakskiidu ja nõusoleku iseseisev vaidlustamine on võimalik, kui sellest tuleneb siduv keeld haldusakti andmiseks või kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane, või kui menetluslik rikkumine muudaks haldusakti sisulise õiguspärasuses hindamise tagantjärele võimatuks. Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.<sup>86</sup>

Riigikohus on rõhutanud, et planeerimismenetluse raames tehtavate menetlustoimingutega seoses on nii maavanema järelevalveotsuse kui ka Keskkonnaministeeriumi kooskõlastuskirja vaidlustamine võimalik üksnes olukorras, kus järelevalveotsusest või kooskõlastuskirjast tuleneb siduv keeld detailplaneeringu kehtestamiseks.<sup>87</sup>

Kooskõlastuskirja vaidlustamine on võimalik ka juhul, kui saab eeldada vaidlustatava kooskõlastuskirja tingimuse õigusvastasust. Sellisel juhul võib olla tegemist sellise menetlusveaga, mille tõttu menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane.

Õigusaktides on reguleeritud kooskõlastamist ka selliselt, et juhul, kui kooskõlastamisest keeldutakse ning nõusolekut ei anta, kuid menetluse läbiviija leiab ikkagi, et haldusakti peaks andma, siis on võimalik kooskõlastuse keeldumist mitte arvestada ja küsida nõusolekut Vabariigi Valitsuselt.

Sellist menetlust kasutatakse näiteks üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloa andmise puhul. Nimelt maapõueseaduse<sup>1</sup> § 35 lg 3 kohaselt kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole nõus maavara otsinguks üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa andmisega, võib loa andja taotleja ettepanekul taotleda loa andmise nõusolekut Vabariigi Valitsuselt. Vabariigi Valitsus annab loa andmiseks nõusoleku, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi<sup>88</sup>. Riigikohus on selles menetluses antava kooskõlastusest keeldumise kohta öelnud, et Vabariigi Valitsuse nõusolekul kohaliku omavalitsuse mittenõusolekust möödamineku võimaluse eesmärk on vajadus tagada,

---

<sup>84</sup> RKHKo 3-3-1-1-10 p 12.

<sup>85</sup> RKHKo 3-3-1-61-07 p 23.

<sup>86</sup> RKHKo 3-3-1-96-08 p 17.

<sup>87</sup> RKHKo 3-3-1-62-08 p 9.

<sup>88</sup> Maapõueseadus<sup>1</sup>. - RT I, 20.12.2017, 6.



et riigil oleks lõpliku otsuse tegemise õigus maavarade uurimist ja kaevandamist kui rahvusliku rikkuse säästlikku kasutamist puudutavates küsimustes. Arvestades aga intensiivset sekkumist kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse, peab Vabariigi Valitsus nõusoleku andmisel kaaluma, millised on need üleriigilised sotsiaalsed, keskkonnahoiu- või majandushuvid, mis tingivad vajaduse väljastada luba just konkreetse omavalitsusüksuse territooriumi kohta.<sup>89</sup> Seega langetab Vabariigi Valitsus oma otsuse, kaaludes riikliku huvi olulisust ning seda kas riigi huvi kaalub üles kohaliku omavalitsuse poolt väljatoodud põhjused loa mitteandmiseks.

Autor leiab, et sama põhimõtet saaks kohaldada ka riigi eriplaneeringu menetluses kohaliku omavalitsuse kooskõlastuse andmise puhul. See tähendab, et juhul kui kohalik omavalitsus keeldub kooskõlastuse andmisest, siis on võimalik Vabariigi Valitsuse otsusega kooskõlastuse keeldumist mitte arvestada.

Kui varasemalt oli planeerimisseaduses kooskõlastuste andmine ja sellest keeldumine reguleeritud eraldi paragrahvis (v.r PlanS § 17), siis kehtivas planeerimisseaduses on see regulatsioon välja jäetud ning kooskõlastuste andmise sätted on laiali jaotatud erinevatesse peatükkidesse. Varasem PlanS § 17 lg 4 sätestas, et kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, loetakse planeering kooskõlastatuks, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele.

Praeguses regulatsioonis sellist nõuet enam pole. See omab aga tähtsust seni kehtinud kohtupraktika tõttu, sest senini on Riigikohus leidnud, et nimetatud sättest tulenes, et juhul kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, on see kooskõlastamata jätmine planeeringu koostamise korraldajale siduv ning ta ei või planeeringut samal kujul kehtestada.<sup>90</sup>

Kuna riigi eriplaneeringu puhul tuleb kaasata kõik ministeeriumid ja valitsusasutused, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi riigi eriplaneering puudutab, siis saab eeldada, et kooskõlastajaid võib riigi eriplaneeringu menetluses olla palju. Seega on väga tähtis regulatsiooni õigusselgus kooskõlastamise osas. Tähtis on see ka selle tõttu, et eraldi järelevalvet riigi eriplaneeringu puhul ei ole, sest selle koostajaks ja sellele kooskõlastuste andjaks on üldjuhul nagunii ministeeriumid, kes täidavad nüüd ka maavanema rolli.

---

<sup>89</sup> RKPJKo 3-4-1-9-09 p 33.

<sup>90</sup> RKHKo 3-3-1-1-10 p 12.

Eeltoodust nähtub, et arvamusel ja kooskõlastusel on erinevad tähendused ning neil on erinev kaal menetluses. Arvestades planeerimisseaduse põhimõtteid ja seni kehtinud planeerimismenetluse praktikat, leiab autor, et kohalike omavalitsuste kaasamine riigi eriplaneeringu menetlusse üksnes arvamuse andmiseks, riivab kohalike omavalitsuste PS §-st 154 tulenevat enesekorraldusõigust.

### **3.2.2. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu eesmärk ja proportsionaalsus**

Põhiõiguste piirangu lubatavus sõltub sellest, kas piirangul on legitiimne eesmärk ning kas piirang on eesmärgi suhtes proportsionaalne. Piirangu legitiimne eesmärk peab olema seotud avaliku huvi või põhiõiguste kaitsega laiemalt. Erinevate põhiõiguste piirangud on lubatud erinevas ulatuses. Piiranguklausli ulatus sõltub sellest, millist liiki piiranguklausliga on tegemist. Lähtuvalt piiranguklauslist jaotuvad põhiõigused lihtsa seadusereservatsiooniga, kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga ja nullreservatsiooniga põhiõigusteks.<sup>91</sup>

Kohaliku omavalitsuse välja jätmist koostöö tegijate ja kooskõlastajate ringist, ei ole planeerimisseaduse seletuskirjas selgitatud. Seletuskirjas on märgitud üksnes seda, et kuna riigi eriplaneeringuga kavandatakse ehitised ei ole vajalikud mitte ainult kohaliku kogukonna huvidest lähtuvalt, ei ole nende planeerimisel olemuslikult tegemist kohaliku omavalitsuse autonoomiaga, küll aga kujutab riigi eriplaneeringuga kavandavate ehitiste planeerimine riivet kohaliku omavalitsuse autonoomiale, kes ei saa lõplikult otsustada oma territooriumil toimuva üle.<sup>92</sup>

Selline seisukoht aga ei lähe kokku planeerimismenetluse põhimõtetega. See ei lähe kokku ka seletuskirjas korduvalt kasutatud fraasiga, et tegemist on demokraatliku protsessiga. Ilmselgelt mõjutavad kõik ehitised, mis ehitatakse kohaliku omavalitsuse territooriumile, vahetult ja kõige rohkem mitte üldise avalikkuse, vaid selle kogukonna igapäevast elu ja heaolu. Näiteks Tartusse ehitatud tehas ei saa igapäevaselt mõjutada Rakvere või Tallinna elanikke või nende elukeskkonda muuta. Seega, jättes riigi eriplaneeringute planeerimisel kohaliku omavalitsuse seisukoha täielikult tahaplaanile, riivatakse (vähem või rohkem ja teatud tingimuste esinemisel tugevasti) kohalikule omavalitsusele PS §-st 154 tulenevat õigust otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi ehk kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust.

---

<sup>91</sup> M. Ernits. 2. ptk. Sissejuhatus, p 46 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. tr.

<sup>92</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri. 571 SE, lk 81.

PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. PS § 11 on kõiki põhiõigusi hõlmav keskne norm, mis sisaldab põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste tõlgendamise ja kohaldamise põhimõtteid. PS § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata ainult kolmel tingimusel. Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja piirangud ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Nende põhimõtete järgmise kontrollimine eeldab seetõttu asjakohase põhiõiguse riive kindlakstegemist.<sup>93</sup>

Käesoleval juhul on autor seisukohal, et riigi eriplaneeringu regulatsioon, on formaalselt õiguspärane, kuid materiaalselt on see mitteõiguspärane, kuna see on ebaproportsionaalne.

<sup>93</sup> RKÜKo 3-4-1-7-01 p 12.

<sup>94</sup> RKPJKo 3-4-1-5-05 p 7.

<sup>95</sup> M. Ernits. PõhiS § 11/2.1.1. – J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. tr. Tallinn: Juura 2008.

<sup>96</sup> M. Ernits. PõhiS § 11/ 2.1.2. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. tr.

<sup>97</sup> M. Ernits. PõhiS § 11/10. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. tr.

isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.<sup>98</sup>

Seega tuleb kõigepealt riigi eriplaneeringu seadustamisega tekkinud olukorras hinnata, kas kehtestatud riigi eriplaneeringu regulatsioon on sobiv vahend riiklike ehitiste – riigimaanteed, avalike raudteede, lennujaamade, elektrijaamade jne ehitamiseks.

Planeerimisseaduse seletuskirjas leitakse, et kuna riigi eriplaneeringu puhul on tegemist riigi tasandil koostatava planeeringuga, mis koostatakse eelkõige riiklike huvide väljendamiseks, siis on riigi eriplaneering sobiv vahend.<sup>99</sup>

Sobivuse osas nõustub autor seadusandjaga ja leiab, et riigile oluliste ehitiste planeerimise korraldamine ja riiklike ehitiste koondamine üheks planeeringuliigiks ja selleks selgete menetlusetappide läbiviimise ja menetlustähtaegade määratlemine lihtsustab nende menetlemist ja aitab tagada arusaadavuse. Seega leiab autor, et riigi eriplaneeringu regulatsioon on sobiv.

Järgmisena tuleb hinnata vajalikkust. Selles osas on seletuskirjas leitud, et riigi eriplaneeringu regulatsioon aitab kiirendada ja tõhustada riiklikult või rahvusvaheliselt oluliste ehitiste planeerimist ja ehitamist ning hinnata nende mõju laiemalt, kui vaid ühe kohaliku omavalitsuse või maakonna piires. Seega planeerimise/ehitamise üle otsustamisõiguse andmine vaid ühele omavalitsusele võib tuua kaasa olukorra, kus sellise ehitise ehitamine võib olla välistatud ühe kohaliku omavalitsuse vastuseisu tõttu.<sup>100</sup>

Autor leiab, et vajalikkuse põhjendamise osas jääb seletuskiri osaliselt selgusetuks. Kui sellega on mõeldud, et planeeringu ala võib mõjutada mitut kohalikku omavalitsust ning sellisel juhul ühe kohaliku omavalitsuse vastuseisu tõttu võib ehitamine olla välistatud, siis tõepoolest võib seadusandjaga nõustuda. Varasemalt oli võimalik, et kui ehitise mõju ulatus mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile ning üks nendest ei andnud nõusolekut oma territooriumile ehitamiseks või ei kandnud ehitist üldplaneeringusse, siis ei olnud võimalik eriplaneeringu menetlust ellu viia.

---

<sup>98</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02 p 15.

<sup>99</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri. 571 SE, lk 81.

<sup>100</sup> *Ibid*, lk 81, 82.

Samas on käesolevaks ajaks läbi viidud haldusreform, mille tagajärjel ühinesid mitmed kohalikud omavalitsused ning kohalike omavalitsuste arv vähenes drastiliselt<sup>101</sup>. Ning isegi kui nõustuda, et ka alles jäänud 79 kohalikku omavalitsust on palju, siis ei saa põhjendada vajalikkust ainult läbi kohalike omavalitsuste paljususe. Siiski tuleb nõustuda sellega, et kui riik soovib ehitada ning on põhjendatud ja tõendatud (nt keskkonnauuringuga), et just nende kohalike omavalitsuste territoorium on ehitisele kõige parem variant ning üks kohalik omavalitsus põhjendamatult keeldub ja ei luba ehitist oma territooriumile ehitada, oleks see vastuolus riikliku huviga. Seega leiab autor, et regulatsioon on vajalik, sest varasem õiguslik regulatsioon ei taganud riiklike huvide kaitset vajalikul määral.

Mõõdukuse osas on õiguskirjanduses leitud, et seadus on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.<sup>102</sup> Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav.<sup>103</sup>

Planeerimisseaduse seletuskirjas on mõõdukuse kohta märgitud, et kuna kaalul on kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide ning riigi sekkumisõiguse omavaheline tasakaal, siis on käesolev riive mõõdukas, kuna kohalikud omavalitsused kaastakse riigi eriplaneeringu menetlusse juba võimalikult varases etapis.<sup>104</sup>

Siinkohal autor seadusandjaga ei nõustu. Kohaliku omavalitsuse üksnes vormiline kaasamine puudutatud isikuna ning samal tasemel eriplaneeringu maa-ala naaberkrundi omanikega (mitte kooskõlastajana) ja kohalikule omavalitsusele võimaluse andmine üksnes arvamuse andmiseks, ei ole mõõdukas. Mõõdukas ei ole ka see, et regulatsioon sätestab, et kohalik omavalitsus tuleb kaasata menetlusse võimalikult varases etapis. Autor leiab, et planeeritavale alale jäävad kohalikud omavalitsused tuleks kaasata planeeringumenetlusse koheselt, st planeeringu algatamise ettevalmistamisel, mitte ähmase tähendusega „võimalikult varases etapis“. Praeguse regulatsiooniga on autori arvates kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse sekkumine liialt intensiivne just seetõttu, et talle ei võimaldata kogukonna esindaja rolli täitmiseks riigi eriplaneeringu menetluses piisavat sõnaõigust ning seega ei ole abinõu mõõdukas.

---

<sup>101</sup> Enne ühinemist oli kohalikke omavalitsusi 213 ning ühinemise järgselt on neid alles 79. Rahandusministeeriumi koduleht. Omavalitsuste ülevaade haldusreformi järgselt. Arvutivõrgus: <https://haldusreform.fin.ee/2018/03/omavalitsuste-ulevaade-haldusreformi-jargselt/> (20.01.2019).

<sup>102</sup> M. Ernits. PõhiS § 11/10. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. tr.

<sup>103</sup> RKPJKo 3-4-1-1-99 p 13.

<sup>104</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri. 571 SE, lk 82.

### 3.2.4. Ettepanek riigi eriplaneeringu regulatsiooni täiendamiseks

Autor leiab, et vähem intensiivsem ja mõõdukam oleks, kui kohalik omavalitsus kaasatakse sarnaselt ministeeriumite ja vastavate valitsusasutustega riigi eriplaneeringu menetlusse kooskõlastajaks ja koostööpartneriks. See looks eelduse, et kohalik omavalitsus kaasatakse riigi eriplaneeringu menetlusse algstaadiumis ning kohalik omavalitsus saaks täita oma põhiülesannet ja kaitsta kohaliku kogukonna huve ning talle oleks tagatud piisav eneseteostuseõigus.

Lisaks omab kooskõlastuse küsimine tähtsust juba sellepärast, et riigi eriplaneeringu sätted ei näe ette üldplaneeringu arvestamise kohustust. Üldplaneering on aga põhiline instrument, mille kaudu kohalik omavalitsus saab oma territooriumil korraldada ruumilist planeerimist. Üldplaneeringu menetlusse on kaasatud terve kohaliku omavalitsuse kogukond ja juba korra otsustatud maa-alade kasutuse määramine loob kogukonnale ettekujutuse aastateks planeeritavate elukeskkonna osas. Loomulikult saab ning sai ka varasemalt üldplaneeringuid muuta, kuid muutmise osas oli kogukonnal jälle võimalus anda oma arvamusi ja väljendada ning kaitsta oma huve.

Võttes kogukonnalt ära õiguse intensiivsemalt kaasa rääkida oma huvide osas, ei ole see demokraatliku riigikorraldusega kooskõlas. Autori arvates on vahetult planeeringu ala puudutava kogukonna seadusega tagatud osavõtt ja intensiivsem kaasarääkimise võimalus tähtsam, kui nendel, kes ei jää vahetult planeeritavale alale. Lisaks tunnevad kohalikud inimesed kohalikku keskkonda paremini kui mõni väljaspool kogukonda olev keskkonnaekspert või nt planeeringut läbiviiv ministeeriumi ametnik.

Eeltoodut peatükki kokku võttes, leiab autor, et planeerimisseadust tuleks muuta ning lisada riigi eriplaneeringu menetluses kooskõlastajateks ja koostööpartneriteks ka kohalikud omavalitsused. Autor on töö juurde eelneva kokkuvõtteks sisulise osana koostanud planeerimisseaduse eelnõu kavandi (Lisa 1).

### 3.3. Kohaliku omavalitsuse kaebeõigus ja tulevikus tekkida võivad potentsiaalsed kohtuvaidlused

Kohaliku omavalitsuse kaebeõigus on sätestatud halduskohtumenetluse seadustiku<sup>105</sup> (HKMS) § 44 lõigetes 4 ja 5, mille kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus esitada kaebuse teise avaliku võimu kandja vastu oma õiguste, sealhulgas omandiõiguse ja halduslepingust tuleneva õiguse kaitseks ning ka juhul, kui teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming takistab või raskendab oluliselt selle kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmist.

Kohtupraktikas on tunnustanud kohaliku omavalitsuse õigust esitada halduskohtusse kaebusi selliste otsuste tühistamiseks või toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks, mis võivad oluliselt mõjutada omavalitsusüksuse poolt kohaliku elu juhtimist ja kohaliku elu küsimuste otsustamist ning selle kaudu kahjustada kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete täitmise võimalusi.<sup>106</sup>

Riigikohus on leidnud, et kohalikul omavalitsusel peab olema tagatud võimalus halduskohtus selliste haldusaktide vaidlustamiseks, millega võidakse rikkuda talle PS §-st 154 ja PlanS v.r § 4 lg-st 2<sup>107</sup> ning KOKS § 6 lg-st 1 tulenevalt oma territooriumi ruumilise planeerimise õigust.<sup>108</sup> Samuti on Riigikohus väljendanud, et kohaliku omavalitsuse kaebeõiguse tuvastamiseks tuleb igal konkreetsel juhul hinnata menetletava planeeringu seotust kohaliku omavalitsuse poolt realiseeritavate ja kaitstavate konkreetsete avalike huvidega.<sup>109</sup>

Seega saab kohalik omavalitsus vaidlustada riigi eriplaneeringut juhul, kui see rikub tema omandiõigust, st näiteks olukorda, kus planeeritav ala jääb kohalikule omavalitsusele kuuluvatele maadele.

Kohalikul omavalitsusel ei ole õigust vaidlustada riigi eriplaneeringut populaarkaebusena (nt naabruses oleva kohaliku omavalitsuse territooriumil planeeritav riigi eriplaneering), ega ka kolmandate isikute subjektiivsete õiguste kaitseks. Planeeringu mõjusfääri jäävate kinnisasjade valdamise, kasutamise ja käsutamise kitsendamine on käsitatav konkreetsete kinnisasjade omanike (st kolmandate isikute) erahuvina. Sama on leidnud ka Riigikohus ning kinnitanud, et

---

<sup>105</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.11.2017,3.

<sup>106</sup> RKHKo 3-3-1-86-06 p 16.

<sup>107</sup> V.r PlanS 4 lg 2 sätestas kohaliku omavalitsuse pädevuse planeerimisalase tegevuse korraldamiseks valla või linna haldusterritooriumil.

<sup>108</sup> RKHKo 3-3-1-22-09 p 10.

<sup>109</sup> RKHKo 3-3-1-41-13 p 20.

kohalikul omavalitsusel puudub õiguslik volitus pöörduda kohtusse planeeringust huvitatud isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.<sup>110</sup>

Autor leiab, et tegelikult puudutab see ka kohalikku omavalitsust, sest kui kinnistud sundvõõrandatakse või seal elavad inimesed on sunnitud lahkuma, kaotab kohalik omavalitsus nt maksubaasi. Lisaks sellele võib olla äärmiselt ebaõiglane see, kui näiteks naabervald ehitab prügimäe teise valla piiriküla külje alla. Ka sellisel juhul ei ole kohalikul omavalitsusel kaebeõigust, et kaitsta oma territooriumi negatiivsete mõjude eest.

Varasemas praktikas on kohalik omavalitsus näiteks vaidlustanud teemaplaneeringu "Tuuleenergeetika" kehtestamise. Kuna aga planeeringuga kavandatavat tuulikuparki ei rajatud kaebuse esitanud kohaliku omavalitsuse territooriumile, vaid naabervalla territooriumile, leidis halduskohus, et kohalikul omavalitsusel puudub HKMS § 44 lg-st 5 tulenev kaebeõigus, kuna tema omandiõigusele ei seatud ühtegi kitsendust.<sup>111</sup>

Riigi eriplaneeringuga seoses on kohalikul omavalitsusel ilmselt võimalus esitada kaebus ehitiste asukoha eelvaliku otsuse peale. Kuna kohalik omavalitsus ei saa kooskõlastust planeeringule anda ning saab oma õigusi kaitsta üksnes arvamuse vormis ettepanekute tegemisega, siis tuleb planeeringu koostajal ettepanekute mitteametlikult arvestamisel oma seisukohti põhjendada. Kas menetlustoimingu (ilmselt käsitletakse eelvaliku otsust menetlustoiminguks, kuna otsuse näol ei ole tegemist menetluse lõppotsusega, kuid võimalik on ka, et eelhaldusaktina) peale kaebuse esitamine on võimalik ning kas need on põhjendatud jääb tulevikus kohtu hinnata. Autor leiab, et arvestades varasemat kohtupraktikat ning seda, et kohalik omavalitsus annab seaduse järgi üksnes arvamuse, kuigi tema territooriumi puudutab planeeritav ala intensiivsemalt kui naaberterritooriume, ei ole välistatud, et kohtud lubavad selliseid menetlustoiminguid erandkorras vaidlustada.

Kohtupraktika kohaselt saab menetlustoiminguks vaidlustada ka seda, kui kohalik omavalitsus jäetakse nt õigel ajal menetlusse kaasamata. Kuna kohalik omavalitsus kuulub kaasatud isikute mitte koostööpartnerite ringi, siis võib juhtuda, et teda õigel ajal ei teavitata olulistest menetlustoimingutest. Kohtupraktikas on peetud võimalikuks sellisel juhul vaidlustada ka menetlustoimingut.

Lisaks eeltoodule võivad tekkida kohtuvaidlused ka kohaliku omavalitsuse vastu. Nimelt on PlanS § 53 lg-s 1 sätestatud, et riigi eriplaneeringu kehtestamisega peatuvad sellel

---

<sup>110</sup> RKHKo 3-3-1-5-11 p 17.

<sup>111</sup> TlnHKo 3-15-2322 p 7.9.



planeeringualal varem kehtestatud planeeringud või selle osa kehtivus ning alal asendab riigi eriplaneering peatunud kehtivusega planeeringut ja vastavad muudatused kantakse planeeringusse 60 päeva jooksul. Tekib küsimus, et mis saab siis, kui eelnevate planeeringute menetluste käigus on kohalik omavalitsus sõlminud kolmandate isikutega nt tee ehitamiseks halduslepingud ja neid on juba täitma asutud. Küsimus on, mis nendest halduslepingutest nüüd saab ja kas need muutuvad nüüd kehtetuks, sest nende aluseks olevad planeeringud ei kehti enam või peab kohalik omavalitsus need haldusaktiga tühistama vms. Sellisel juhul tekib küsimus, kas selle haldusakti peale on võimalik kohtusse kaevata ja esitada näiteks kahju hüvitamise nõue või käsitletakse sellist olukorda *force majeure*ina koos sellest tulenevate õiguslike tagajärgedega. Ilmselt selgub see praktika käigus.

## **4. RIIGI ERIPLANEERINGU REGULATSIOONIGA KAASNENUD MUUDATUSED JA VÕIMALIKUD MÕJUD PUUDUTATUD ISIKUTE JAOKS**

### **4.1. Puudutatud isikute õigused riigi eriplaneeringu menetluses**

Puudutatud isikuteks riigi eriplaneeringu menetluses on eelkõige planeeritava ala elanikud, kinnistute ja naaberkinnistute omanikud ning planeeritavaid maa-alasid koormavate piiratud asjaõiguste omanikud. Lisaks võivad puudutatud isikuteks olla planeeritava ala piirkonnas tegutsevad ettevõtjad ning isikud, kes on avaldanud selleks soovi. Puudutatud isikud kaasatakse menetlusse PlanS § 31 lg 2, 3 ja § 44 lg 2, lg 3 alusel.

Puudutatud isikutel on õigus esitada avalikul väljapanekul arvamusi ning osaleda avaliku väljapaneku arutelul (PlanS § 32 lg 2, § 33 lg 3, § 35 lg 2, § 37 lg 1, § 39 lg 3, § 45 lg 2, § 46 lg 3, § 50 lg 2, § 51 lg 2).

Erinevalt varasema regulatsiooniga on muudetud oluliselt avaliku arutelu protsessi, mis on välja toodud ka töö 2.5 peatükis. Avalikul arutelul ei ole võimalik esitada sisulisi ettepanekuid, vaid üksnes küsimusi menetluse kohta. Seega ettepanekud ja vastuväited tuleb esitada kirjalikus vormis enne avalikku arutelu.

### **4.2. Riigi eriplaneeringuga kaasneda võivad riived omandipõhiõigusele**

Riigi eriplaneeringul võivad olla otsesed või kaudsed mõjud mitmetele kinnisasjadele, riivates seejuure kinnisasjade omanike omandipõhiõigust ning piirates maatükkide kasutusvõimalusi.

Omandipõhiõigus tuleneb PS §-st 32, mille teine lause sätestab, et igal on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada.

Omandipuutumatuse sätestab ka asjaõigusseaduse (AÕS)<sup>112</sup> § 68 lg 1, mille kohaselt on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle. Omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

---

<sup>112</sup> Asjaõigusseadus. – RT I, 25.01.2017, 5.

Omandipõhiõiguse ülesandeks on tagada põhiõiguse kandjale otsustusvabadus omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma tegevust. Eraomand on vabas ühiskonnas erainitsiatiivi põhialus.<sup>113</sup>

Omandiõiguse kaitse on reguleeritud ka mitmes rahvusvahelises õigusaktis, nt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 17.<sup>114</sup>

Ükski põhiõigus ei ole aga absoluutse iseloomuga, s.t kõiki põhiõigusi on võimalik erinevate huvide, väärtuste või õiguste kaitseks piirata. Riigikohus on mitmetes lahendites selgitanud, et omandipõhiõiguse näol on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Lihtne seadusereservatsioon tähendab seda, et üldjuhul võib omandipõhiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis pole PS-ga vastuolus.<sup>115</sup>

Riik püstitab tavaliselt kogu ühiskonnale olulisi ehitisi ja need mõjutavad juba ainult oma mastaabi ja laialdase kasutamise tõttu sageli oluliselt ümbritsevate kinnisasjade väärtust. Nendeks võivad olla näiteks raudteed, millega kaasnevad olulised keskkonna muutused, riigimaanteed, millega kaasnevad suured liiklusvood ning kaitseväe harjutamisalad, millega kaasneb nt tulistamine lahingumoonaga jne.

Igal riiklikul ehitisel on üldjuhul kaudne või otsene mõju mitmetele kinnisasjadele, riivates kinnisasjade omanike põhiõigust ja piirates kinnisasjade kasutusvõimalusi. Riiveid võib olla nii vahetult ehitiste alla jäävatele kui vahetusse lähedusse jäävate kinnisasjade omanikele. Seega võib tekkida vajadus planeerigu elluviimiseks kinnistud osaliselt või täielikult võõrandada või siis seada kinnistutele sundvaldus.

Siinkohal on vajalik välja tuua, et puudutatud isikuteks riigi eriplaneeringu puhul ei ole ainult maaomanikud ja naaberkinnistu omanikud. Nendeks võivad olla ka sundvõõrandatavaid kinnistuid üüri- või rendilepingu alusel kasutavad isikud. Seega rikutakse sundvõõrandamisel või sundvalduse seadmisel ka nende isikute õigusi (nt sunnitakse lahkuma üürikorterist, lõpetama aastakümneid toimunud äritegevust konkreetses kohas jne). Seda seisukohta on toetanud ka Riigikohus, kes on rõhutanud, et igasugune PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni kitsendamine on omandipõhiõiguse riive.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> M. Ernits, A. Kelli, P. Roosma. PõhiS § 32/1. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. tr.

<sup>114</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 83, 30.03.2010.

<sup>115</sup> RKPJKo 3-4-1-25-11 p 37.

<sup>116</sup> RKÜKo 3-3-1-15-10 p 44.

Samuti võib muutuda nende isikute olukord, kelle kinnistuid otseselt ei võõrandata või kelle kinnistutele ei seata servituute või kelle kinnistut ei läbi nt riigimaantee või raudtee. Seda põhjusel, et suureneb müratase, muutuvad teed ja ligipääs kinnistutele, liiklusvood ja nende põhjustatud reostus jne.

Seega tuleb riigi eriplaneeringu menetluses eriti hoolikalt kaaluda planeeringualale jäävate kinnistute omanike õigusi ning huve ja avalikke huve. Seda toetab ka Riigikohtu seisukoht, mis ütleb, et eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus.<sup>117</sup>

Kõige suurema omandipõhiõiguse riivega on tegemist olukorras, kus sundvõõrandamise tagajärjel on kinnisasja omanik oma kinnistust ilmajäänud ning tal tuleb selle tagajärjel elukohta vahetada. Väiksema riivega on kinnisasja osaline sundvõõrandamine või sundvalduse seadmine.

Praktikas on kõige enam sundvõõrandatud kinnisasju avalikult kasutatava tee ehitamiseks (nt Tallinn-Tartu-Luha-Võru mnt), samuti on käesoleval ajal aktuaalne kinnistute sundvõõrandamine seoses riigipiiri väljaehitamisega ja Rail Balticu planeeringuga. Siiski suudetakse sageli kinnisasja võõrandamise hinnas kokku leppida ja eraomanik võõrandab vabatahtlikult kokkuleppel oma kinnistu, kuigi tavaolukorras ta seda ei teeks.

Lisaks eeltoodule, on omandipõhiõiguse riivega tegemist ka siis, kui kohaldatakse ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu. See tähendab, et kinnistu omanik ei saa aastaid planeerida oma kinnistu kasutamist ja ehitada kinnistul ning nautida sellest muidu saadavaid hüvesid.

Järgnevalt analüüsibki autor, milliseid tagajärgi võivad need väljatoodud omandipõhiõiguse riived puudutatud isikutele seoses riigi eriplaneeringu menetlusega kaasa tuua ning kas uus regulatsioon tõi kaasa olulisi muudatusi võrreldes varasemate eriplaneeringute menetlustega.

#### **4.2.1. Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine**

Ajutise planeerimis- ja ehitamiskeelu õiguse annab planeeringu koostamise korraldajale PlanS § 41 lg 3 ja § 42. Planeerimis- ja ehituskeelu rakendamine on riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja kaalutusotsus. Sellise keelu kohaldamise vajadus võib tekkida näiteks juhul, kui

---

<sup>117</sup> RKHKo 3-3-1-37-04 p 11.

objektiivsetest asjaoludest lähtuvalt ei asuta koheselt riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisele või on vastava ala suhtes kehtestatud mitmeid planeeringuid.

Kohtupraktikas on leitud, et ehituskeelu sätte eesmärgiks on ära hoida võimalikke põhjendamatuid kulusi, mis võivad tekkida seoses kehtestatud detailplaneeringu elluviimisele asumisega.<sup>118</sup> Seega omandiõiguse piiramine avalike huvide tagamiseks läbi ehituskeelu on põhjendatud detailplaneeringu elluviimisega kaasneda võivate põhjendamatute kulutuste näol.

Planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamisel tuleb igal üksikjuhtumil hoolega hinnata selle kehtestamise proportsionaalsust ja põhjendatust. Planeerimis- ja ehituskeeld kehtestatakse eraldi haldusaktiga ning seega toimub ka isiku ärakuulamine enne haldusakti andmist vastavalt HMS § 40 lõikele 1. Sellest järeldeb, et keelu kehtestamist on õigus kohtus vaidlustada.

Ehituskeelu seadmine ei ole iseenesest uus mõiste planeerimisseaduses, kuna ka varasemalt (v.r PlanS § 15) oli võimalus ehituskeeldu kohaldada, kuid üksnes selliselt, et keelatud oli välja anda ehituslube. Muid võimalusi seadus ette ei näinud.

Kehtivas regulatsioonis on keeldu tunduvalt laiendatud ning riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku vastuvõtmise otsusega on lubatud ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu kohaldada (PlanS § 42 lg 2):

- 1) keelates üld- ja detailplaneeringu kehtestamise;
- 2) keelates ehitise püstitamiseks ehitusloa andmise;
- 3) keelates projekteerimistingimuste andmise;
- 4) keelates muuta katastriüksuse senist sihtotstarvet.

Võrreldes varasemalt kehtinud planeerimisseaduse regulatsiooniga on pikendatud ka ajutist planeerimis- ja ehituskeelu kohaldamise tähtaega. Kui varasemalt sai keeldu kohalda kuni kaheks aastaks (v.r PlanS § 15 lg 2), siis kehtiva regulatsiooni kohaselt saab keeldu kohaldada põhjendatud juhul kuni neljaks aastaks (PlanS § 42 lg 3).

Ilmselgelt riivab planeerimis- ja ehituskeeld kõige rohkem nende isikute õigusi, kes on detailplaneeringu menetluses juba läbinud detailplaneeringu vastuvõtmise ja avaliku väljapaneku ning avaliku arutelu protsessi. Üaltoodud säte annab õiguse kehtestada keeld ka vahetult enne detailplaneeringu kehtestamist. See aga ei ole autori arvates mõistlik, sest inimene on juba nii majanduslikult kui ajaliselt panustanud planeeringumenetlusse ning lõppfaasis

---

<sup>118</sup> TrtHKo 3-06-1853.

sellise otsuse tegemine ei lähe kokku õiguspärase ootuse põhimõttega. Seega tekib siin küsimus, kas sellise keelu kohaldamine juba igas käimaolevas detailplaneeringu etapis on ikka õiguspärane.

#### **4.2.2. Muudatused seoses varasemalt kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seaduse regulatsiooniga ja 01.07.2018 kehtima hakanud sundvõõrandamise ja sundvalduse seadmise aluseks kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse regulatsiooniga**

Riigi eriplaneeringu menetluses kinnisomandile kitsenduse seadmise õiguse annab PlanS § 27 lg 5 ning sundvõõrandamise õiguse PlanS § 2 lõige 4. Mõlemas menetluses on sundvõõrandamise ja sundvalduse seadmise aluseks kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus<sup>119</sup>. Varasemalt reguleeris neid menetlusi kuni 29.06.2018 kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seadus<sup>120</sup>.

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse regulatsiooni välja töötamise üheks eesmärgiks oli eriplaneeringute menetlusprotsessi lihtsustamine ning regulatsioon peaks soodustama maaomanikega kokkuleppele jõudmist ja kiirendama seeläbi avalikes huvides rajatise valmimist. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskirja kohaselt on seaduse eesmärgiks muuta kogu kinnisasjade avalikes huvides omandamine, sealhulgas sundvõõrandamine selgemaks ja oluliselt lihtsamaks, arvestades ka omandatava kinnisasja omanike õiguste ja huvide kaitset ning samuti teiste isikute, keda omandamine puudutab, huvidega.<sup>121</sup> Võrreldes varasemalt kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seaduse regulatsiooniga, on kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusega laiendatud kompensatsioonimeetmeid maakorralduse ja kinnisasjade vahetamise võimalusega ehk võimaldatakse pakkuda maaomanikule maa kaotuse eest hüvituseks teist maad. Muudetud on ka otsuste vastuvõtmise pädevust ning menetluses tehtud otsuseid saab vaidlustada ainult halduskohtus.

Seletuskirjas on märgitud, et tuginedes varasemale praktikale, kaasneb sundvõõrandamise vajadus suurema tõenäosusega suure riikliku või rahvusvahelise huviga projektidega.<sup>122</sup> See

---

<sup>119</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. - RT I, 29.06.2018, 1.

<sup>120</sup> Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. - RT I, 25.01.2017, 8.

<sup>121</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 7. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/Kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seadus> (04.03.2019).

<sup>122</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 11.

tähendab eelkõige riigi eriplaneeringute menetlustega. Seega leiab autor, et järgmistes peatükkides on sobilik vaadata varasemalt kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seadust ja kinnisasja avalikes huvides omandamise seadust paralleelselt ning välja tuua, olulisemad muudatused, mis kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse kehtestamine kinnisasja omanikele kaasa tõi.

#### 4.2.3 Sundvõõrandamine

Sundvõõrandamine tähendab omaniku täielikku või osalist ilmajätmist subjektiivsest õigusest, mille põhiseadus garanteerib.<sup>123</sup> Sundvõõrandamine võib toimuda ainult üldistes huvides. Üldine huvi on hinnanguline ja ajas muutev kriteerium.<sup>124</sup>

Sundvõõrandamise mõiste on sätestatud kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS) § 2 lõikes 1, mille kohaselt on sundvõõrandamine kinnisasjade võõrandamine omaniku nõusolekuta üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest.

Sundvõõrandamise tingib asjaolu, et just seda asja on vaja konkreetse avaliku ülesande täitmiseks. Sundvõõrandatava asja omanik ei saa ise teha midagi sellist, mis hoiaks eelseisva sundvõõrandamise ära. Nii ei saa omanik sundvõõrandamise vajadust omalt poolt leevendada, näiteks maksta riigile kompensatsioonina mingit rahasummat selle eest, et tema maatükki ei võõrandataks.<sup>125</sup> Küll aga on kinnistu omanikul tulenevalt KAHOS § 4 lõikest 3 õigus taotleda talle kuuluva kinnisasja võõrandamist.

Varasemalt kehtinud kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KASVS) § 3 lg 4 sätestas, et kinnisasja sundvõõrandamine on lubatud avalikult kasutatava tee, avaliku raudtee ja väljaku ehitamiseks või omandamiseks. KAHOS § 4 lg 1 p-ga 7 täiendati sätet ning lisati juurde ka avalik raudteetaristu ja teenindusrajatis. See on vajalik, kuna nimetatud teede juurde on üldiselt vaja ehitada ka jalgteid, oote- ja laadimisplatvorme jne.

Kui varasemalt otsustas kinnisasja sundvõõrandamise Vabariigi Valitsus (KASVS § 2 lg 2), siis uue regulatsiooni kohaselt on riigi eriplaneeringute puhul sundvõõrandamise otsustamise pädevus valdkonna eest vastutaval ministril (KAHOS § 3 lg 1). Seletuskirja kohaselt on see mõistlik, kuna riigi eriplaneeringu kehtestab nagunii Vabariigi Valitsus, seega otsustatakse riigi

---

<sup>123</sup> RKÜKo 3-2-1-59-04 p 13.

<sup>124</sup> R. Roosma. PõhiS § 32/4.2. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. tr.

<sup>125</sup> K. Ikkonen, lk 62.

eriplaneeringu objekt Vabariigi Valitsuse tasandil ning sundvõõrandamise otsust ei ole vaja enam sellele tasandile viia.<sup>126</sup>

Enne sundvõõrandamise menetluse alustamist on riigil kohustus teha kinnisasja omanikule pakkumine, milles on märgitud hind, mis ei või olla väiksem kinnisasja harilikust väärtusest. Kui kinnisasja omanik nõustub, sõlmitakse leping kinnisasja võõrandamiseks riigile. Kui nõusolekut ei anta, algab sundvõõrandamise menetlus.

Peale sundvõõrandamise otsuse jõustumist (vaidlustatav halduskohtus) tuleb viia läbi kokkuleppemenetlus. Selle eesmärgiks on kokkuleppe sõlmimine sundvõõrandatava kinnisasja eest sundvõõrandandjale makstava sundvõõranditasu ja teiste isikute õigustele sundvõõrandamisega tekitatud kahju hüvitamise suuruse ning maksmise, kahjustatud õiguste omajate huvide tagamise ning kinnisasja valduse üleandmise tingimuste osas.

Praktikas on kõige enim vaidlusi sundvõõrandamisel tekitanud kinnisasjale määratud hind. Samuti on vaieldud ka alternatiivsete võimaluste olemasolu üle, k.a miks ei võõrandata nt naaberkinnistut.

Riigikohus on kinnisasjale määratud hinna osas, asunud seisukohale, et üldjuhul on õiglaseks hüvitiseks vara turuväärtus, kuid põhisseadusega võib kooskõlas olla ka väiksem hüvitis, kui täielik hüvitamine ei ole sundvõõrandamise asjaolusid arvestades põhjendatud. Hüvitise õiglusele hinnangu andmiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega.<sup>127</sup>

Kinnisasja hinna kujundamisel võtab sundvõõrandaja arvesse kinnistu sihtotstarbe. Lähtuvalt sellest kujundab sundvõõrandaja ka kinnisasja hinna. Riigikohus on leidnud, et õiglase tasu määramisel planeeringu kehtestamisest tuleneva omandamisnõude menetluses ei saa lähtuda asjaoludest, mis tekkisid planeeringu kehtestamisega või selle tagajärjel. Selline lähenemine ei tagaks õiglast hüvitist omandiõigusesse sekkumise eest. Kuna kinnistuomaniku omandiõiguse riive tuleneb planeeringust, siis tuleb tasu suuruse määramisel arvestada planeeringu kehtestamise aja seisu.<sup>128</sup> Seega juhul, kui maa sihtotstarve planeeringu menetluses muutub, tuleb turuväärtus arvutada enne planeeringu kehtestamist olnud kinnisasja sihtotstarbe alusel (nt kui elamumaa muudetakse planeeringuga tootmismaaks). Autor leiab, et see põhimõte on

---

<sup>126</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 11.

<sup>127</sup> RKÜKo 3-2-1-59-04 p 19.

<sup>128</sup> RKHKo 3-3-1-19-12 p 13, 14.



eriti oluline nende kinnisasjade omanikele, kellele vahetult enne on näiteks tehtud detailplaneering laialdase ehitusõigusega ja väljastatud ehitusluba.

Varasemalt kehtinud regulatsiooni kohaselt koosnes sundvõõrandamistasu üksnes varalisest kahjust ning mittevaralist kahju seadus ette ei näinud (KASVS § 15-19). Arvestatud ei olnud tunnetuslikku kahju, nt kui on tegemist põlise taluga, emotsionaalne side, nt vanaisa ehitas talukompleksi, vanaema istutas aeda õunapuu vms.

KAHOS § 15-17 regulatsiooniga seda muudeti ning tasude hulka on lisaks eelnevale lisatud ka täiendavad hüvitised, milleks on:

- 1) hüvitis kinnisasja omandamise menetluses kokkuleppele jõudmise eest ehk motivatsiooni tasu;
- 2) hüvitis elamiseks kasutatava hoone või eluruumi kaotuse eest;
- 3) hüvitis asjaajamisega kaasnevate kulude eest.

Autor leiab, et kuigi hüvitiste täiendamine nt kodu kaotuse eest on väga positiivne, tuleks sättesse hüvitiste loetellu lisada ka emotsionaalne kahju.

Üheks oluliseks muudatuseks, mis kehtivasse regulatsiooni sisse viidi on see, et enam ei toimu kohtutäituri poolt kinnisasja väärtuse määramise menetlust (KASVS § 16 lõige 6). Selle põhjenduseks on asjaolu, et kohtutäiturite roll on kinnisasja hindamise protsessis väike ning tegemist on sisuliselt vormistamise küsimusega, sest kinnisasja hindamise viib läbi kutseline kinnisvarahindaja. Kehtiva regulatsiooni kohaselt korraldab menetluse läbiviija pärast läbirääkimiste alustamist ka hindamise (KAHOS § 12 lg 1).

Lisaks hüvitisele, on praktikas probleeme tekitanud ka asjaolu, et vaidluse korral tohib sundvõõrandada alles pärast vastava kohtuotsuse jõustumist ja selle otsusega määratud tasu saamist.<sup>129</sup> Seega, kui sundvõõrandatavaid kinnistuid on palju (nt riigimaantee ehitamine), siis ei saa üldjuhul ennem ehitusega pihta hakata kui kohtuvaidlused on lõppenud. Seda põhimõtet ei ole ka kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusega muudetud.

Kui varasemalt kehtis põhimõte, et ebaseaduslikke ehitisi ei hinnatud (KASVS § 16 lg 2), siis kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus muutis seda praktikat ning uue regulatsiooniga

---

<sup>129</sup> RKPJKo 3-4-1-2-96 p V. Samas on Riigikohus leidnud, et kui aga vara on ikkagi sundvõõrandatud enne vaidluse lahendamist või kohtu otsusega määratud tasu saamist, on põhiseaduse § 32 lg 1 järgi igal juhul, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada nii vara võõrandamine, kui ka hüvitis või selle suurus.

on see põhjendatud selliste ehitiste puhul, mida on võimalik tagantjärele seaduslikuks muuta. Hüvitamata jäetakse jätkuvalt need ehitised, mida ei ole võimalik seaduslikuks muuta.

Autor leiab, et eelmainitu tekitab kindlasti kohtuvaidlusi juurde, kuna selge pole täpselt, millist ehitist saab seadustada ja millist mitte, seda eriti riigi eriplaneeringu menetluse toimumise ajal. See tähendab ka, et kohtul tuleks sisuliselt läbi viia haldusmenetlus ja otsustada, kas ehitist saab seadustada või mitte.

KAHOS § 4 lg 4 sättega täiendati kinnisasja omandamise lubatavust erijuhuga ja nähakse ette kinnisasja omandamise võimalus vahetusmaaks andmise või maakorralduse läbiviimise eesmärgil. See on võimalik üksnes siis, kui kinnisasja omanikuga saavutatakse vabatahtlik kokkulepe. Näitena saab tuua Rail Balticu trassikoridori alale Raplamaal jääv Baltikumi suurima tõuveiste aretusfarmi. Nimelt teeb trassikoridor äralõike farmi kinnisasjast, kuid loomakasvatuse hoonekompleksi on võimalik säilitada. Kinnisasja omanik ei ole nõus rahalise kompensatsiooniga maa eest, kuivõrd loomakasvatuse jätkamiseks vajab farm põllumajandusmaad vahetult farmi lähedal ja sellest sõltub farmi edasine eksisteerimine. Konkreetsetes asukohas puudub vaba maareserv, kuid farm rendib läheduses mitmeid eraomandis olevaid maid, mille omanikega võib olla võimalik kokkuleppe saavutamise maade ostmiseks.<sup>130</sup>

Eeltoodust nähtub, et sellise sätte sissetoomine regulatsiooni oli väga vajalik, kuna sellega saab isik nt ettevõttega edasi tegutseda ning seega ei ole omandipõhiõiguse riive nii suur.

#### **4.2.4. Sundvalduse seadmine**

Omandipõhiõiguse riived mis ei ole omaniku nõusolekuta võõrandamised, on omandikitsendused. Tegemist on ebasoodsate mõjudega omanikele, kuid need ei ole reeglina niivõrd olulised riived kui omandi võõrandamised.

Sundvalduseks on tehnovõrgu ja –rajatise talumiskohustus. AÕS § 158 lg 1 viitab, milliseid objekte tehnovõrgu ja -rajatiste all silmas peetakse. Nendeks on nt kanalisatsioonitorustik, elektripaigaldis ja selle teenindamiseks vajalik ehitis jne. Lisaks eelnevale võib sundvalduse seada ka eratee avalikuks kasutamiseks (EhS § 94 lg 2).

---

<sup>130</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 15.

Tehnovõrgu ja -rajatiste talumiskohustuseks on kinnisasja omaniku kohustus lubada kinnistule püstitada ja sellest läbi viia liine, tehnovõrke ja -rajatisi. Talumiskohustuse eesmärgiks on tagada riiki kattev kommunikatsioonide võrk. Seega tuleb kinnistute omanikel tehnovõrkude ja – rajatiste paiknemist taluda seoses avalike huvidega. Avalike huvidega seoses tuleb taluda ka eratee avalikuks teeks kasutamise määramist.

Varasemalt kehtinud regulatsioon (KASVS § 46<sup>2</sup> lg 1) kohustas tehnovõrgu või –rajatise omanikul esimese sammuna saavutada kinnistu omanikuga kokkulepe sundvalduse seadmiseks, ning kui 3 kuu jooksu seda ei saavutatud, võis esitada haldusorganile kinnistule sundvalduse seadmise taotluse.

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusega muudeti seda praktikast ning sundvalduse seadmisele ei pea enam eelnema läbirääkimisi piiratud asjaõiguse seadmiseks. Seletuskirja kohaselt põhjendatakse seda sellega, et kuna sundvalduse seadmine toimub nagunii üksnes avalikes huvides tehnovõrkude või –rajatiste talumiseks, erateede avalikuks kasutamiseks, siis on läbirääkimised riigile või kohalikule omavalitsusele oluliselt koormavam.<sup>131</sup> Samas täielikku keeldu eelnevaks kokkuleppeks seadus iseenesest ei sätesta.

Autor leiab, et sellise kohustuse äravõtmine tähendab seda, et ilmselt praktikas ei hakata enamikul juhtudel läbirääkimisi pidama ning menetlus hakkab ilmselt toimuma kirjalikus vormis. Autor seda päris õigeks ei pea, sest läbirääkimise mõtteks on mõlemale poolele vastuvõetav kokkulepe. Kuigi KAHOS § 39 lg 4 kohaselt on kinnisasja omanikul õigus esitada kirjalik arvamus pärast sundvalduse menetlusest teada saamist ning sundvalduse seadjal kohustus sellele oma seisukoht esitada, ei ole tegemist eraldi menetlusega, staadiumiga, mille eesmärk on leida mõlemale poolele sobivat lahendust.

### **4.3. Kaebeõigus ja tulevikus tekkida võivad potentsiaalsed kohtuvaidlused**

Riigi eriplaneeringuga seonduvalt on puudutatud isikutel õigus vaidlustada planeerimis- ja ehituskeelu otsust, sundvõõrandamise otsust, sundvalduse seadmise otsust ning loomulikult ka riigi eriplaneeringu kehtestamise otsust, nii subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu kui ka avalikes huvides ehk populaarkaebusena.

---

<sup>131</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 37.

Lisaks eelnevatele võib tekkida puudutatud isikute kahju hüvitamise nõude esitamise õigus seoses juba kehtestatud planeeringu koostamise ja sellest tulenevate õiguste (ehitusprojekti koostamine) realiseerimiseks tehtud kulutuste eest. Seda sellegipoolest, et planeeringu olemasolu peaks tähendama isikule selgust maakasutus-, ehitus- ja investeerimistingimustes. Juba kehtestatud kõrgemal seisvad planeeringud (maakonna-, üldplaneeringud) ja nende alusel kehtestatud detailplaneeringud loovad maaomanikule sel juhul suhteliselt suure õiguskindluse, et ta saab oma kodu rajada, ettevõtet arendada vms. Selleks on maaomanikud teinud reeglina juba investeeringuid, tasunud nt detailplaneeringu ja ehitusprojektide eest. Planeeringute tühistamine peale pika menetlusprotsessi läbimist ei lähe aga kokku õiguskindluse põhimõttega.

Ka Riigikohus on varasemalt selgitanud, et juba kehtestatud detailplaneering jätab planeeringu kehtima jäämisest huvitatud kinnistuomanikule õigustatud ootuse, et tal on vähemalt lähiaastate jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist mõistlik võimalus detailplaneeringus sätestatud krundi ehitusõigust realiseerida.<sup>132</sup> Seega on ka kahjunõuded juba kehtestatud detailplaneeringute tühistamisel täiesti võimalikud.

Autor leiab, et uusi kohtuvaidlusi võib tekitada ka PlanS § 53 lg 2, mis ei näe ette varasemate detailplaneeringute kehtetuks tunnistamist, vaid selle, et need muutuvad automaatselt kehtetuks riigi eriplaneeringu kehtestamisega. Eeltoodud sätte puhul tekib küsimus, kas isik, kellel oli usaldus detailplaneeringu kehtima jäämise üle, peaks vaidlustama vastavaid muudatuse kandeid kui toiminguid ja koos sellega kehtivat riigi eriplaneeringut või üksnes riigi eriplaneeringut.

---

<sup>132</sup> RKHKo 3-3-1-9-14 p 20.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli uurida, mis on riigi eriplaneering, kuidas toimub selle menetlus ning millised muudatused tõi see kaasa kohalikele omavalitsustele ja puudutatud isikutele.

Töö piiritlemiseks käsitles autor esimeses peatükis lühidalt ruumilise planeerimise mõistet ja selle eesmärgi. Tõi välja, milliseid olulisi muudatusi, lähtudes töö sisust, on aastatega planeerimisseadustes tehtud ning leidis, et 2015. aastal kehtima hakanud planeerimisseadus tõi kaasa uue planeeringuliigi, milleks on riigi eriplaneering.

Selgus, et kehtestatud riigi eriplaneeringu regulatsioon sätestab endas varem nõ eriplaneeringute all olnud mitut kohalikku omavalitsuse läbivat joonehitise planeeringut, olulise ruumilise mõjuga objekti planeeringut ja riiklikult tähtsa ehitise planeeringut.

Töös leiti, et mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise planeeringu eripäraks oli see, et kuigi joonehitise asukohavalik määrati kindlaks maakonnaplaneeringuga, siis planeeringu otsuse jõustumiseks, oli vaja joonehitise asukoha valik kanda ka kehtivasse üldplaneeringusse. Lisaks tekitas joonehitiste planeeringute puhul segadust avalikult kasutatavate teede ehitamine, kuna selleks oli vaja koostada esmalt tee eelprojekt, mille õiguslik tähendus ja selle menetlusse kaasatavate ring jäi segaseks.

Selgus, et uus ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus sätestab, et enne uue planeerimisseaduse jõustumist algatatud joonehitiste planeeringute menetlused viiakse nüüdseks lõpuni uue planeerimisseaduse alusel, mis tähendab seda, et eelprojekti koostada enam ei ole vaja ning asukoha valiku kandmist üldplaneeringusse samuti mitte.

Olulise ruumilise mõjuga objektide planeeringu eripäraks oli see, et nende objektide nimekiri oli sätestatud eraldi Vabariigi Valitsuse määruses ning objekte, mis nimekirjas ei olnud, ei loetud ka olulise ruumilise mõjuga objektiks. Riigi eriplaneeringu regulatsiooniga seda põhimõtet muudeti ning sätestati, et Vabariigi Valitsus võib lisaks seaduses loetletud objektidele täiendavalt lugeda mõnda ehitist olulise ruumilise mõjuga objektiks.

Töös ilmnes, et olulise ruumilise mõjuga objektiga seotud vaidlused on varasemalt olnud peamiselt selle üle, kas juba olemasoleva olulise ruumilise mõjuga objekti laiendamisega või ümber ehitamisega muu tegevuse jaoks, tuleb algatada üldplaneeringu menetlus.

Kohtupraktikat uurides selgus, et üldjuhul ei tule, kuid alati tuleb iga juhtumi asjaolusid erinevalt hinnata.

Varasemalt eksisteerinud riiklikult tähtsa ehitise planeeringu osas selgus, et selles planeeringus nimetatud ehitised, olid loetletud ka olulise ruumilise objektide nimekirjas ning ilmselt planeeriti siia alla kuuluvad ehitised olulise ruumilise mõjuga objekti planeeringus. Autor ei leidnud töö kirjutamise ajal erinevaid allikaid uurides, et mõne riiklikult tähtsa ehitise (nt vangla) ehitamiseks oleks seda planeeringuliiki kasutatud.

Järgmiseks uuris autor, mida kujutab endast riigi eriplaneering ning kuidas toimub selle menetlus ning kas siin on erinevusi varasemalt kehtinud eriplaneeringute menetlustega. Selgus, et riigi eriplaneeringu eesmärgiks on olulise ruumilise mõjuga ehitiste püstitamine, mille asukoha valiku või toimingute vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Riigi eriplaneeringu menetluse erinevus võrreldes varasemate nõ eriplaneeringute menetlustega, seisneb selles, et algatamise otsuse teeb Vabariigi Valitsus, planeeringu koostajaks on Rahandusministeerium, menetlus algatatakse paralleelselt keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamisega, detailplaneeringut enam ei järgne ning ehitusprojekt väljastatakse kehtiva riigi eriplaneeringu alusel.

Autor püstitas siin hüpoteesi, et riigi eriplaneeringu menetluses on vähendatud isikute ärakuulamisõigust. Nimetatud hüpotees leidis tõendamist, kuna selgus, et avalikul arutelul ei ole isikutel enam võimalik esitada uusi sisulisi arvamusi ja ettepanekuid. Avaliku arutelu eesmärgiks on nüüdsest seaduse kohaselt üksnes planeeringu materjalide tutvustamine.

Teiseks hüpoteesiks oli, et uue riigi eriplaneeringu kaasamise regulatsiooniga võidakse rikkuda kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Ka see hüpotees leidis kinnitust. Nimelt selgus, et riigi eriplaneeringu menetlusse kaasatakse kohalik omavalitsus üksnes arvamuse andmiseks. Koostööks ja kooskõlastuste andjateks kaasatakse ainult valitsusasutused ja ministeeriumid. Autor asus seisukohale, et see riivab kohaliku omavalitsuse PS §-st 154 tulenevat enesekorraldusõigust ning need piirangud on ebaproportsionaalsed. Autor tegi ettepaneku muuta planeerimisseadust ning lisada riigi eriplaneeringu menetlusse kooskõlastajaks ja koostööpartneriks ka kohalik omavalitsus. Töö lisana esitas autor oma ettepanekud *de lege ferenda* vormis.

Lisaks leidis autor, et kuna uus riigi eriplaneeringu regulatsioon toob kaasa uued õiguslikud lahendused, siis on ilmne, et tekivad ka kohtuvaidlused. Töös toodi välja, et kohalik omavalitsus saab riigi eriplaneeringu kehtestamise otsust vaidlustada ainult siis, kui ta jääb riigi

eriplaneeringuga planeeritavale planeeringualale. Kohalikul omavalitsusel ei ole õigust vaidlustada eriplaneeringu otsust ei populaarkaebusena, ega ka kolmandate isikute subjektiivsete õiguste kaitseks.

Autor asus seisukohale, et on suur tõenäosus, et kohalikud omavalitsused hakkavad kohtusse esitama kaebusi ehitiste eelvaliku otsuste peale. Samuti võivad varasemalt sõlmitud halduslepingud, mis peale riigi eriplaneeringu kehtestamist muutuvad sisuliselt mitte täidetavaks, olla aluseks uutele keerulistele kohtuvaidlustele.

Viimaseks püstitas autor hüpoteesi, et uue riigi eriplaneeringu regulatsiooniga riivatakse intensiivsemalt puudutatud isikute omandipõhiõigust. Antud hüpotees leidis osaliselt tõendamist. Töös selgus, et erinevalt varasemast, on laiendatud ajutise planeerimise – ja ehituskeelu kohaldamist ning kui varasemalt sai keeldu kohaldada üksnes ehitusloa andmise osas, siis nüüdsest võib keelata üld- ja detailplaneeringu kehtestamise, väljastada ehituslube ja projekteerimistingimusi ning muuta katastriüksuse senist sihtotstarvet. Autor leidis, et siin riivatakse võrreldes varasema menetlusega rohkem kinnistute omanike õigusi, kuna nüüdsest on võimalik kohaldada keeldu ka detailplaneeringu kehtestamisel. Mis tähendab seda, et kui isik on juba läbinud detailplaneeringu vastuvõtmise ja avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu protsessi, siis ilmselget on ta teinud suuri kulutusi. Keelates detailplaneeringu kehtestamise vahetult enne planeeringu menetluse lõppu riivatakse kinnistu omaniku õigusi intensiivsemalt. See tekitab ilmselt juurde ka uusi kohtuvaidlusi kahju hüvitamiseks.

Järgmiseks selgus, et 01.07.2018 kehtima hakanud kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus tõi kaasa mitmeid positiivseid muudatusi kinnistute omanike jaoks. Sundvõõrandamise osas sätestati täiendavad hüvitised ning lisati motivatsiooni tasu, hüvitis kodu kaotuse eest ja hüvitis asjaajamisega kaasnevate kulude eest. Autor asus seisukohale, et hüvitise regulatsiooni võiks täiendada ka emotsionaalse kahju eest makstava hüvitisega. Lisaks sellele, hinnatakse nüüdsest kinnisasja sundvõõrandamisel ka ebaseaduslikke ehitisi, kuid ainult neid, mida on tagantjärele võimalik seadustada. Autor leidis, et sellega seoses võivad tekkida uued raskelt määratletava tulemusega kohtuvaidlused.

Töös tehtud uurimus leidis, et kehtima hakanud kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse regulatsiooniga muudeti ka sundvõõrandamise menetluse läbiviimise põhimõtteid, ning enam ei ole näiteks kohustuslik enne sundvõõrandamise taotluse esitamist proovida jõuda kinnisasja omanikuga kokkuleppele, kuigi seadus seda otseselt ka ei keela. Sundvõõrandamise taotluse võib igal juhul nüüd esitada kohe kui selleks alus tekib.

Töös leiti, et puudutatud isikutel võib tekkida õigus nõuda kahju hüvitamist nt seoses detailplaneeringu menetluses tehtud kuludega.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kohalike omavalitsuste õiguslik seisund riigi eriplaneeringu menetluses muutus võrreldes seni kehtinud õigusega oma planeerimisvolituste teostamisel nõrgemaks ja mitmes küsimuses ka ebaselgemaks (nt halduslepingute õiguslikud tagajärjed). Puudutatud isikute jaoks olid riigi eriplaneeringu mõjud erinevad. Ära kuulamisõiguse ja omandiõiguse kaitse vähenes, kuid võimalikud kompensatsioonid omandiõiguste rikkumiste puhul tõenäoliselt suurenesid.



# **Special National Spatial Plan and Related Impact on Local Authorities and Persons Concerned**

## Summary

Spatial planning means the planning of and agreeing on a certain space and infrastructure as well as the on the principles and conditions of development and use of construction works located therein and the look of construction works. For the purposes of the Planning Act, spatial planning means democratic, functional and long-term planning of spatial development that coordinates and integrates the development plans of various fields of life and, in a balanced manner, takes into account the long-term trends and needs of economic, social, cultural and natural environments.

The purpose of planning law is to provide for rules for establishing conditions on land use and construction, which are in accordance with internationally recognised principles, the Constitution and procedural law. The Planning Act is one of the legal instruments regulating land use, which must fit in the overall legal environment that regulates the respective field.

The planning process allows for, provided that there are clear objectives, attaining by way of planning proceedings a comprehensive spatial solution that balances various interests and takes into account environmental soundness, economical use of natural resources and other resources as well as improvement of the quality of life. It is important to have public planning proceedings, to involve the public throughout the proceedings and, as a result of the proceedings, to produce a carefully considered plan that takes into account various circumstances as a result thereof.

Over a period of twenty years, the Planning Act has been constantly revised and amended in Estonia. In 2015, a new Planning Act was adopted, which considerably changed the established planning principles and resulted in a new type of plan: the special national spatial plan.

By the time of preparation of this thesis, the provisions of the special national spatial plan have not been very widely used and the respective proceedings have not been fully tried and tested in practice.

A request for the initiation of a special national spatial plan has been submitted for the construction of a pulp mill, erection of the construction works of the central military training area of the Defence Forces as well as construction of a railway tunnel between Estonia and Finland and a related artificial island. The proceedings of the special national spatial plan of the central military training area of the Defence Forces are pending. The proceedings of the special national spatial plan of the railway tunnel between Estonia and Finland is still in its starting phase. However, the special national spatial plan of the pulp mill was terminated by an order of the Government of the Republic dated 12 November 2018, because overriding public interests in the preservation of the established living and natural environment became evident at the start of the planning proceedings, outweighing in the given case the state's interest to plan a pulp mill in the planning area.

In addition to the aforementioned, the special national spatial plan has been used in the plan of Rail Baltic, but in that particular case via subsection 2 of § 1 of the Building Code and Planning Act Implementation Act (see also subsection 1 of § 9). To the knowledge of the author, in connection with these proceedings the decisions of establishment of various county plans that determined the location of the corridor of the railway route have been contested in court by local authorities as well as persons concerned.

The purpose of this thesis is to examine what a special national spatial plan is, how its proceedings differ from previously established special spatial plans and what possible impact and legal issues it brings about for local authorities and persons concerned. The thesis established three hypotheses. First, the special national spatial plan procedure reduces persons' right to be heard. Second, the procedure infringes upon the local authorities' right of self-determination. Third, the fundamental right of ownership of the persons concerned is infringed upon more intensively than before.

The work mainly used the analytical method and. Case-law, theory-building opinions expressed in legal literature as well as the substantive and procedural law in force have been analysed upon preparing the thesis. The current and past versions and explanatory memoranda of the Planning Act were used as well.

In Chapter 1 of the thesis, the author discusses the definition and purposes of spatial planning. The thesis briefly indicates some of the important amendments made to the planning laws over the years, given the focus taken by this thesis, and how special spatial plans used to be regulated

before, how these plans were proceeded with and what problems were experienced upon implementing them.

The analysis demonstrates that the Planning Act that entered into force in 2015 considerably changed the planning principles and provided for a new type of plan, the special national spatial plan. The provisions governing the special national spatial plan include the plan of a linear construction works running through multiple local authorities, the plan of an object of a significant spatial impact and the plan of a construction works of national importance, which used to be provided for in the former legislation on the so-called special plans.

The thesis established that the location of a linear construction works running through multiple local authorities was set in a county plan and thereafter entered in the comprehensive plan in force. In the case of the plans of linear construction works confusion arose from the construction of public roads, because for that purpose preliminary building design documentation needed to be prepared, even though its legal meaning and the circle of persons involved in the proceedings remained unclear.

The special characteristics of the plan of objects of a significant spatial impact was that the list of the objects was separately set out in a regulation of the Government of the Republic and objects not included in the list were not considered to be objects of a significant spatial impact. This principle was revised by the special national spatial plan legislation and it was provided that the Government of the Republic could, in addition to the objects listed in the Act, declare a construction works to be an object of a significant spatial impact. It became evident that disputes related to an object of a significant spatial impact used to be concerned with whether comprehensive plan proceedings had to be initiated for another activity related to the expansion or reconstruction of an existing object of a significant spatial impact. Looking into case-law, it became evident that the circumstances should always be assessed on case by case basis, even though that did not generally tend to be the reality.

Regarding the plan of a construction works of national importance it became evident that the plan had never been used in practice. The reason for this may have been the fact that the construction works specified in the plan were also included in the list of objects of a significant spatial impact and the construction works covered by it were probably planned under the plan of an object of a significant spatial impact.

Chapter 2 examines the nature of the special national spatial plan, its procedural stages and the procedural changes that it brought about. It became evident that the purpose of the special national spatial plan was the erection of a construction works of a significant spatial impact in

the choice of the location or steps of which there is great national or international interest. The difference of the procedure in comparison with the former special plan procedures lies in the fact that a decision to initiate a plan is made by the Government of the Republic, the plan is prepared by the Ministry of Finance, the proceedings are initiated in parallel with the initiation of a strategic assessment of the environmental impact, and the proceedings are no longer followed by the preparation of a detailed spatial plan, but the building design documentation is issued on the basis of an effective special national spatial plan.

It became evident in the Chapter that in a public discussion persons can no longer submit new substantive opinions or proposals. According to the Act, the purpose of a public discussion is merely the introduction of the materials of the plan. The first hypothesis that the persons' right to be heard has been reduced in the special national spatial plan procedure was also confirmed.

Chapter 3 confirmed the second hypothesis according to which the right of self-determination of local authorities was infringed upon. It turned out that, unlike before, the local authority is involved in the special national spatial plan proceedings only for the purpose of expressing an opinion. Only governmental authorities and ministries are involved for the purpose of cooperation and approval. The thesis argues that this infringes upon the right of self-determination of the local authority and such restrictions are disproportionate. The author suggests that the Planning Act be amended in such a manner than the local authority would be included among those whose approval and cooperation is sought.

In addition, the author argues that, since the new special national spatial plan legislation results in new legal solutions, court disputes are inevitable. The author suggests that the local authority can contest a decision to establish a special national spatial plan only when it is located in the planned area covered by the special national spatial plan. The local authority does not have the right to contest a special national spatial plan decision by way of *actio popularis* or for the purpose of defending the subjective rights of third parties.

In Chapter 4, the author established the hypothesis that the new special national spatial plan legislation more intensively infringes upon the fundamental right of ownership of persons concerned. The hypothesis was partially proven. The thesis established that, unlike before, the application of the temporary planning and building ban has been expanded and while earlier it was possible to apply the ban only with regard to granting a building permit, from now on the establishment of a comprehensive plan or detailed spatial plan may be banned, a building permit and design specifications may be issued and the current intended purpose of a cadastral unit may be changed. It follows from the aforementioned that this affects the rights of owners of

immovables more than the previous procedure, because from now on it is also possible to apply a ban upon establishment of a detailed spatial plan. This, in turn, means that the person has completed the detailed spatial plan adoption, public display and public discussion process and incurred considerable expenses. Thus, by prohibiting a detailed spatial plan immediately before the end of the planning proceedings, the rights of the owner of the immovable are infringed upon more intensively. New court disputes concerning damages may arise from the aforementioned.

It became evident in the course of the work that on 1 July 2018 the new Acquisition of Immovables in Public Interest Act entered into force, which brought about various positive changes for persons concerned. For example, additional compensation for expropriation was provided for and motivation fees, compensation for the loss of a home and compensation for procedural expenses were established. At the same time, the author finds that the provisions governing compensation could be also supplemented with compensation paid for damage. Furthermore, it became evident that now also illegal construction works are assessed upon the expropriation of an immovable, but this option applies only to those that can be legalised retroactively.

The research carried out in the thesis established that the Acquisition of Immovables in Public Interest Act also amended the principles of carrying out expropriation proceedings and that, for instance, it is no longer mandatory to try to reach an agreement with the owner of the immovable before submitting an expropriation request. Then again, the law does not explicitly prohibit an attempt to reach such an agreement either. An expropriation request may be submitted as soon as there is a ground for it.

In view of the above, it became evident that the special national spatial plan procedure is considerably different from the previous special plan procedures. In addition, the special national spatial plan legislation increased the state's right to decide the location of construction works of importance for the state, abolished the local authority's absolute planning power and reduced citizens' right to oppose the planning of construction works of importance for the state.

## LÜHENDID

AÕS – asjaõigusseadus

EhS – ehitusseadustik

EhSRS – ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus

Harta – Euroopa kohaliku omavalitsuse harta

HMS – haldusmenetluseseadus

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

KAHOS – kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus

KASVS – kinnisasja sundvõõrandamise seadus

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

m - määrus

o - otsus

PlanS - planeerimisseadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

TeeS – teeseadus

Torremolinose Harta - Euroopa regionaalse- ja ruumilise planeerimise harta

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkusejärelevalve kolleegium

RKÜK- Riigikohtu üldkogu

TlnHK – Tallinna Halduskohus

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

TrtHK – Tartu Halduskohus

## KASUTATUD KIRJANDUS

- 1) A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. Juridica VI/2003.
- 2) H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14.tr. Tallinn: Juura, 2004.
- 3) J. Lass. Ruumiline planeerimine. Pirita Selts 2012.
- 4) J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. tr. Tallinn: Juura 2008.
- 5) K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusemõiste, Juridica 2005, III.
- 6) K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. Juridica IV/1996.
- 7) Keskkonnaõiguse Keskuse uudiskiri (juuni 2009). Arvutivõrgus: <http://www.k6k.ee/uudiskiri/2009-juuni/plans-muudatused> (07.03.2019).
- 8) Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/Kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seadus> (04.03.2019).
- 9) N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahetõrge. Juridica 2006, nr 7.
- 10) Planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 410 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e1743-0107-eb26-8111-2b928a154c9c/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (07.03.2019).
- 11) Planeerimisseaduse seletuskiri. 571 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (20.10.2018).
- 12) Planeerimisseaduse seletuskiri. 921 SE (algtekst). Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2faa4330-b9fd-3a75-94ca-67b1bd2b7f24/Planeerimisseadus> (20.02.2019).
- 13) V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn: Juura 2014.
- 14) Vikipeedia. Eesti planeerimissüsteem. Arvutivõrgus: [https://et.wikipedia.org/wiki/Eesti\\_planeerimiss%C3%BCsteem](https://et.wikipedia.org/wiki/Eesti_planeerimiss%C3%BCsteem) (18.02.2019).
- 15) Õiguskantsler. Märgukiri regionaalministrile. 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914.
- 16) Õiguskantsleri 2013. aasta tegevuse lühiülevaade. Tallinn 2014, lk 4. RT III, 05.11.2014, 3.
- 17) Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. tr. Tallinn: Juura 2017.

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

- 18) Asjaõigusseadus. – RT I, 25.01.2017, 5.
- 19) Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
- 20) Ehitusseadus. – RT I, 2002, 47, 297.
- 21) Ehitusseadustik. – RT I, 2015, 1; RT I, 03.03.2017, 2.
- 22) Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. - RT I, 04.07.2017, 61.
- 23) Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 83, 30.03.2010.
- 24) Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – RT II, 1994, 26, 95.
- 25) European Regional/Spatial Planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983.
- 26) Haldusmenetluse seadus. - RT I, 28.12.2017, 21.
- 27) Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.11.2017, 3.
- 28) Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus<sup>1</sup>. – RT I 2005, 15, 87; RT I, 13.03.2014, 32.
- 29) Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. – RT I, 29.06.2018, 1.
- 30) Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. - RT I, 25.01.2017, 8.
- 31) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 04.07.2017, 22.
- 32) Maavalitsuse tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 04.07.2017, 1.
- 33) Maapõueseadus<sup>1</sup>. – RT I, 20.12.2017, 6.
- 34) Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995,59,1006
- 35) Planeerimisseadus. – RT 2002, 99, 579; RT I, 26.02.2015,3.
- 36) Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I 2009, 28, 170.
- 37) Teeseadus. – RT I, 12.07.2014, 24.
- 38) Vabariigi Valitsuse 12.11.2018 korraldus nr 290 „Puidurafineerimistehase püstitamiseks ja selle toimimiseks vajaliku taristu rajamiseks riigi eriplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise lõpetamine“.– RT III, 14.11.2018, 1.
- 39) Vabariigi Valitsuse 15.07.2003 määrus nr 198 „Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri“. - RT I 2003, 54, 369.



## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

- 40) RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09
- 41) RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06
- 42) RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01
- 43) RKÜKo 30.08.2011, 3-3-1-15-10
- 44) RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04
- 45) RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09
- 46) RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07
- 47) RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06
- 48) RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05
- 49) RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02
- 50) RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99
- 51) RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11
- 52) RKPJKo 08.11.1996, 3-4-1-2-96
- 53) RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11
- 54) RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02
- 55) RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-13-02
- 56) RKHKo 28.06.2017, 3-3-1-73-16
- 57) RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05
- 58) RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02
- 59) RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16
- 60) RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02
- 61) RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08
- 62) RKHKo 19.05.2011, 3-3-1-21-11
- 63) RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03
- 64) RKHKo 24.04.2014, 3-3-1-15-14
- 65) RKHKo 10.06.2010, 3-3-1-38-10
- 66) RKHKo 02.03.2006, 3-3-1-79-05
- 67) RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07
- 68) RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12
- 69) RKHKo 15.04.2010, 3-3-1-1-10
- 70) RKHKo 26.02.2009, 3-3-1-96-08
- 71) RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08
- 72) RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06

- 73) RKHKO 25.05.2009, 3-3-1-22-09
- 74) RKHKO 16.01.2014, 3-3-1-41-13
- 75) RKHKO 21.09.2011, 3-3-1-5-11
- 76) RKHKO 18.10.2004, 3-3-1-37-04
- 77) RKHKO 29.05.2012, 3-3-1-19-12
- 78) RKHKO 08.05.2014, 3-3-1-9-14
- 79) RKHKm 11.10.2018, 3-17-2132
- 80) RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02
- 81) TlnRnKo 14.10.2015, 3-13-1397
- 82) TrtHKO 08.11.2010, 3-10-348
- 83) TrtHKO 12.02.2007, 3-06-1853
- 84) TlnHKO 05.05.2017, 3-15-2322
- 85) TlnHKO 25.03.2011, 3-10-777

## MUUD MATERJALID

- 86) Kaitseministeeriumi koduleht. Planeeringud. Arvutivõrgus:  
<http://www.kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/planeeringud> (25.04.2019).
- 87) Rahandusministeeriumi koduleht. Avalik dokumendi register. Arvutivõrgus:  
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=57672209> (25.04.2019).
- 88) Rahandusministeeriumi koduleht. Omavalitsuste ülevaade haldusreformi järgselt. 13.03.2018. Arvutivõrgus: <https://haldusreform.fin.ee/2018/03/omavalitsuste-ulevaade-haldusreformi-jargselt/> (20.01.2019).
- 89) Vabariigi Valitsuse koduleht. Eriplaneeringu taotlused ja Vabariigi Valitsuse algatatud eriplaneeringud. Arvutivõrgus: <https://www.valitsus.ee/et/vabariigi-valitsuse-algatatud-eriplaneeringud> (25.04.2019).

#### PLANEERIMISSEADUSE MUUTMISE SEADUS

**Planeerimisseaduses** (vastu võetud 28.01.2015 ([RT I, 26.02.2015, 3](#)), jõustunud 01.07.2015, viimati muudetud 21.11.2018 ([RT I, 12.12.2018, 2](#)), jõustunud 22.12.2018) tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 31 lõiget 1 muudetakse ning sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Riigi eriplaneeringu eelvalik tehakse koostöös ministeeriumitega ja teiste valitsemisasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi eriplaneering käsitleb ning planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksustega.

2) paragrahvi 37 täiendatakse lõikega 2<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

„(2<sup>1</sup>) Kui kohaliku omavalitsuse üksus keeldub riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõule kooskõlastuse andmisest, võib riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja taotleda Vabariigi Valitsuselt nõusolekut jätta kohaliku omavalitsuse poolt kooskõlastuse andmata jätmise arvestamata. Vabariigi Valitsus annab nõusoleku ja põhjendab seda vastavalt, juhul kui riiklikud huvid kaaluvad üles kohaliku omavalitsuse huvid.

3) paragrahvi 40 lõike 3 sõnastust muudetakse ning paragrahvi täiendatakse lõikega 3<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

„(3) Kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud muudatused muudavad riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku põhilahendusi või toovad kaasa vajaduse keskkonnamõju strateegilise hindamise esimese etapi aruande oluliseks muutmiseks, korratakse riigi eriplaneeringu asukoha eelvalikuotsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise esimese etapi aruande kooskõlastamist valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi muudatus puudutab ja planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksustega ning korraldatakse uus avalik väljapanek ja avalik arutelu lähtudes käesolevas seaduses riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise esimese etapi aruande avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamisele kehtestatud nõudeid.

„(3<sup>1</sup>) Kui kohaliku omavalitsuse üksus keeldub riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõule kooskõlastuse andmisest, võib riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja taotleda Vabariigi Valitsuselt nõusolekut jätta kohaliku omavalitsuse poolt kooskõlastuse andmata jätmise arvestamata. Vabariigi Valitsus annab nõusoleku ja põhjendab seda vastavalt, juhul kui riiklikud huvid kaaluvad üles kohaliku omavalitsuse huvid.

4) paragrahvi 44 lõiget 1 muudetakse ning sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamine viiakse läbi koostöös valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi detailne lahendus käsitleb ning kohaliku omavalitsuse üksustega, kelle territooriumile kaalutakse kavandatava ehitise rajamist.

5) paragrahvi 48 täiendatakse lõikega 2<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

„(2<sup>1</sup>) Kui kohaliku omavalitsuse üksus keeldub kooskõlastuse andmisest, võib riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja taotleda Vabariigi Valitsuselt nõusolekut jätta kohaliku omavalitsuse poolt kooskõlastuse andmata jätmise arvestamata. Vabariigi Valitsus annab nõusoleku ja põhjendab seda vastavalt, juhul kui riiklikud huvid kaaluvad üles kohaliku omavalitsuse huvid.

6) paragrahvi 52 lõike 3 sõnastust muudetakse ning paragrahvi täiendatakse lõikega 3<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

„(3) Kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud muudatused muudavad riigi eriplaneeringu põhilahendusi või toovad kaasa vajaduse keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande oluliseks muutmiseks, korratakse riigi eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande kooskõlastamist valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi muudatus puudutab ja kohaliku omavalitsuse üksustega, kelle territooriumile kaalutakse kavandatava ehitise rajamist ning korraldatakse uus avalik väljapanek ja avalik arutelu, lähtudes käesolevas seaduses riigi eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamisele kehtestatud nõuetele.

„(3<sup>1</sup>) Kui kohaliku omavalitsuse üksus keeldub kooskõlastuse andmisest, võib riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja taotleda Vabariigi Valitsuselt nõusolekut jätta kohaliku omavalitsuse poolt kooskõlastuse andmata jätmise arvestamata. Vabariigi Valitsus annab nõusoleku ja põhjendab seda vastavalt, juhul kui riiklikud huvid kaaluvad üles kohaliku omavalitsuse huvid.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Reelika Aidnik,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Riigi eriplaneering ja sellega kaasnevad mõjud kohalikele omavalitsustele ja puudutatud isikutele,

mille juhendaja on Daimar Liiv ja kaasjuhendaja Mait Laaring

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **30.04.2019**